

APÉNDICE II

CONTINUACIÓN DEL APÉNDICE I DE LA SESIÓN 11 DEL 29 DE SEPTIEMBRE DE 2020

LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

«Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, a cargo del diputado Francisco Javier Guzmán de la Torre, del Grupo Parlamentario de Morena

El proponente, Francisco Javier Guzmán de la Torre, diputado integrante del Grupo Parlamentario de Morena en la LXIV Legislatura, 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, somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Podemos decir que la sinergia entre investigación, extensionismo y aplicación de los avances tecnológicos no existen o sólo parcialmente, en los mandatos de ley y en la operación de los programas públicos.

Los campesinos representan 73 por ciento de las Unidades Económicas Rurales, cerca de 3.8 millones de productores que realizan una agricultura familiar de autoconsumo y que no reciben apoyos en bienes y servicios públicos acordes a su idiosincrasia, cultura, situación económica, social y productiva, y que están en condición de pobreza.

Sin embargo, ello no les permitió integrarse al modelo económico hegemónico por sí mismos, con sus habilidades históricas, culturales y tradicionales, que tiene un alto valor de identidad y representan un activo intangible de los mexicanos y con un alto reconocimiento mundial, modelo que establece una relación más natural con el medio ambiente, y esta riqueza y diversidad no han sido adecuadamente valoradas por las administraciones tanto federales, estatales y municipales en sus respectivas competencias.

Ello lo demuestra la marginación y poca atención que tienen los integrantes de nuestros pueblos originarios, ejidatarios y

comuneros, que no han sido sujetos de las políticas públicas y los siguen viendo como objetos de políticas asistenciales y de corte segregacionista que lejos de integrar los mantiene en la marginación.

Destacar que el modelo histórico de desarrollo rural impulsado por nuestras autoridades, siempre ha priorizado el incremento de la productividad y de la renta del sector rural sobre la base de la tecnificación y de la especialización de monocultivos y productos agrícolas en general no nativos y que están, en muchos casos, orientados para modelos alimentarios extranjeros, que ha creado dependencia alimenticia, tecnológica, y una orientación hacia la exportación de excedentes.

Esto ha tenido resultados diferenciados para el sector rural, creando y perpetuando una polarización en nuestro país, en donde coexisten unidades productivas extensas, tecnificadas y orientadas al mercado regional, nacional, y de exportación; y un sector rural, que, en términos relativos, se entiende y define como atrasado: propiedad colectiva de la tierra, pequeños propietarios y productores y los integrantes de nuestros pueblos originarios, pero que conservan la mayor riqueza cultural, ambiental y tradicional y representan uno de los legados intangibles de nuestro país, muy valorado y apreciado por el mundo.

Extensionismo rural

Esto establece las bases y diagnóstico de la nueva administración federal que lo ha definido como de “Decadencia y renacimiento de México” que en el capítulo “El rescate del campo y su importancia social, ambiental y cultural y la autosuficiencia alimentaria” establece que:

“La investigación científica destinada al campo debe ser prioritaria. Para ello se deben fortalecer los centros de investigación agropecuaria del país –el INIFAP, el Cinvestav y otros, así como las universidades agropecuarias. La innovación productiva en los predios agrícolas se estimulará con incentivos y un sistema eficiente de **extensionismo** agropecuario y forestal.”¹

La definición de **extensionismo rural** tiene una gran tradición entre los habitantes del sector rural y es

esencialmente la expresión de la lucha mundial del sector para ser sujetos de derecho y actores de su desarrollo, que permita conservar su identidad, su cultura, sus técnicas y principios productivos, su relación con el medio ambiente y su forma de vida y bienestar, que les permita de manera consciente e informada, abordar el proceso de desarrollo a su ritmo y bajo un entorno de seguridad y de derecho a ser, pertenecer y aspirar a una integración adecuada con su idiosincrasia.

El extensionismo rural se concibe como un sistema que mediante procedimientos educativos ayuda a la población rural a mejorar los métodos y técnicas agrícolas, preservar su cultura, aumentar la productividad y los ingresos, mejorar su nivel de vida y elevar las normas educativas y sociales de la vida rural”.

Es decir, que el extensionismo rural es un instrumento directo del Estado para garantizar al campesino el desarrollo de sus capacidades productivas, su bienestar e incorporación al desarrollo nacional. Esto querría decir que el extensionismo rural debe ser una política permanente de Estado para los campesinos de México, estableciendo como prioritaria la atención a productores de pequeñas y medianas unidades de producción, de agricultura familiar y traspatio, en donde se localizan los integrantes de nuestros pueblos originarios y que producen para su autoconsumo y que están en mínima parte interrelacionados con el mercado.

En el mundo

La aparente falta de éxito de los sistemas públicos de extensión agropecuaria en muchos países ha provocado su reestructuración en torno a nuevos principios. En algunos países, como India y China, los sistemas públicos de extensión se descentralizaron en los distritos y condados y están impulsados por el mercado. Otros países buscaron la eficacia de los sistemas de extensión utilizando modelos que incluyen la participación tanto de empresas del sector privado como de organizaciones de la sociedad civil, en la búsqueda de modelos más eficaces de prestación de servicios básicos de extensión.²

Para la “**Cuarta Transformación**” de nuestro país, se concibe la acción gubernamental que esté “orientada a fortalecer las actividades productivas agroecológicas y las prácticas tradicionales, enriquecida por medio de un diálogo de saberes con los conocimientos científicos y tecnológicos modernos.”

El Extensionismo en México

De acuerdo a Roberto Rendón Medel, Elizabeth Roldán Suárez, Belén Hernández Hernández y Pedro Cadena Íñiguez “La extensión rural es un proceso de trabajo y acompañamiento con el productor orientado al desarrollo sostenible de sus capacidades. En México, se han adaptado una serie de modelos de extensión que van desde el norteamericano, implementado a principios de la década de 1980, hasta el modelo de hubo nodo de innovación (plataforma-módulo demostrativo-área de extensión), aplicado desde 2010 en el marco del Programa MasAgro.”

Y cuestionan si en México se ha desarrollado un esquema de integración entre los componentes de investigación, producción y demostración relacionada con la extensión rural, o simplemente se han ofertado una serie de servicios profesionales de manera desarticulada. Se concluye que el extensionismo en México muestra discontinuidad en su operación y un propósito centrado en la búsqueda de la productividad, y no en la mejora en la calidad de vida de la población rural ni en la sustentabilidad de los sistemas de producción. La principal restricción se encuentra en el uso del componente demostrativo en los procesos de extensión.”³

Derecho constitucional al extensionismo rural público

Fundamento constitucional

En este sentido, deben acatarse y garantizar las disposiciones de nuestra Carta Magna y asumir al extensionismo rural como un instrumento directo y permanente del Estado mexicano para garantizar a los habitantes del sector rural el desarrollo e inclusión.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 27, fracción XX, es categórica en este aspecto: “El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de **generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional**, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público”.⁴

Extensionismo y Ley de Desarrollo Rural Sustentable

Actualmente solamente el artículo 161 de la (Ley de Desarrollo Rural Sustentable) LDRS, considera el extensionismo refiriendo en fracción IV, cito:

“IV. Contribuir al aumento de la productividad de los recursos disponibles en especial del capital social y humano, mediante la capacitación, incluyendo la laboral no agropecuaria, el **extensionismo**, en particular la necesaria para el manejo integral y sostenible de las unidades productivas y la asistencia técnica integral”.

Por lo que se requiere fortalecer la vía extensionista a lo largo de todo el ordenamiento, objetivo que pretende solventar esta iniciativa.

Instituto Nacional de Extensionismo Rural (INER)

El fortalecimiento de la segunda vía para el desarrollo rural sustentable propuesta por el Presidente Andrés Manuel López Obrador, requiere un reacomodo institucional, en este caso, dentro del sector rural y de las instituciones de educación, permitiendo que el extensionismo, como política pública permanente del Estado mexicano, cuente con un organismo con autonomía técnica, operativa y presupuesto propio que garantice que este programa gubernamental sea efectivo y que cuente con métodos y técnicas adecuadas para la promoción, instrumentación y evaluación de resultados del extensionismo en nuestro país, por lo que se propone crear el Instituto Nacional de Extensionismo Rural, con los recursos destinados al extensionismo en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de 2021 y al Sistema Nacional de Fomento a la Empresa Social Rural y los recursos asignados al Programa de Apoyos a Pequeños Productores.

Uno de los grandes retos del éxito del extensionismo pasa por entender que el dialogo de los saberes requiere acciones específicas entre los teneros de los conocimientos tradicionales y culturales y el conocimiento tecnológico de frontera o de estado del arte y los medios educativos, de capacitación y transferencia del conocimiento y un aspecto muy importante, la apropiación de éstos por parte del sector social de nuestro sector rural.

Contar con un adecuado diagnóstico y un instrumento que pueda concentrar estos saberes culturales tradicionales y de las tecnologías y métodos modernos susceptibles de tener buenos resultados, es la tarea principal del INER y la razón por la que esta propuesta puede tener éxito.

Potencial de desarrollo, conservación del medio natural y características de nuestro territorio.

El Instituto del Extensionismo Rural integraría, con el nuevo enfoque los trabajos hoy desarticulados del Sistema Nacional de Investigación y Transferencia Tecnológica para el Desarrollo Rural Sustentable, además las instituciones que actualmente tiene a su cargo las actividades de extensionismo rural como, Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, AC y entablar una relación dinámica con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

Actualmente el Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural (INCA) tiene por objeto la atención orientación y el diseño, ejecución y evaluación de programas de formación intensiva de cobertura nacional, con prioridad en municipios y regiones de alta marginalidad, para desarrollar capacidades en los prestadores de servicios profesionales, en los coordinadores de desarrollo rural, en grupos prioritarios, organizaciones sociales, empresas, servidores públicos federales, estatales y municipales; que les permitan identificar áreas de oportunidad y realizar proyectos de desarrollo, que mejoren sus procesos productivos, comerciales, organizativos y empresariales para una mejor inserción en las cadenas productivas, agregación y retención de valor, así como acceder a mejores condiciones de ingreso y vida.

Con la iniciativa orientaríamos los esfuerzos en detectar la segunda vía para el desarrollo del sector social de la economía del sector rural potenciando sus técnicas y conocimientos tradicionales con las técnicas disponibles y asequibles para el sector social rural.

Para la conservación y desarrollo rural sustentable, el gobierno federal instrumenta una política pública para la siembra de un millón de árboles maderables y frutales, fundamental para garantizar la sustentabilidad y la conservación de los servicios ambientales de los ecosistemas de nuestro territorio.

Si observamos la superficie de bosques y selvas, 56 873 954⁵ de hectáreas, podemos destacar el valor estratégico de plantar un millón de árboles por año en un millón de hectáreas de maderables y frutales para la diversificación y desarrollo de nuestro país.

Sin embargo, de las 141 745 168 de hectáreas de nuestro país, 58 472 398 son vegetación de zonas áridas en donde

prosperan de manera natural los agaves y nopales, en general toda la vegetación xerófila, tanto las variedades silvestres como las domesticadas.

Es por ello que para fortalecer la propuesta presidencial, consideramos importante hacer una proposición para incorporar al programa de reforestación con 6 millones de árboles maderables y frutales, plantar 100 millones de agaves y nopales para la conservación de la estabilidad ambiental de nuestras zonas áridas y semiáridas y a la resiliencia de nuestro país.

Reforma en la Ley de la Administración Pública Federal (parte orgánica)

La reforma en materia de estructura orgánica del gobierno federal, implica una reestructuración profunda que se expresa en el cambio del nombre de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) por la Secretaría del Bienestar, al poner en el centro de las tareas de gobierno federal la superación de la condición de pobreza de 50 por ciento de nuestra población y que en nuestro sector rural se manifiesta su expresión más cruda.

En la presente iniciativa se hace explícito el mandato en garantizar el pleno goce de los derechos sociales, económicos, ambientales y culturales (DESCA) a nuestros habitantes del sector rural que enfrentan día a día la pobreza más extrema de nuestro país.

Dentro de la reforma a la estructura orgánica de administración pública federal, se crea la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana, ante uno de los reclamos más sentidos de nuestra población y compromiso explícito de nuestro Presidente, pacificar al país, por lo cual, proponemos para que dicha secretaría sea incorporada en la Comisión Intersecretarial del sector, para que participe en el rediseño de la seguridad pública y protección de la ciudadanía de nuestro sector rural.

Asimismo se actualiza la denominación de la Secretaría, ahora de Agricultura y Desarrollo Rural.

De la seguridad y soberanía alimentaria

Ante la importancia estratégica que implica la seguridad y soberanía alimentaria, proponemos modificar el artículo 178 y 179, para considerar las compras gubernamentales para construir reservas estratégicas de los productos básicos, que en su momento se consideren estratégicos, pudiendo ser

modificados por la autoridad competente en relación con las condiciones principalmente nacionales e internacionales, por lo que al análisis detallado y público del comportamiento de los mercados de futuro del sector de producción de alimentos y materias primas.

La ley en comento, en su artículo 150, define los productos básicos y estratégicos como “aquellos alimentos que son parte de la dieta de la mayoría de la población en general o diferenciada por regiones, y los productos agropecuarios cuyo proceso productivo se relaciona con segmentos significativos de la población rural u objetivos estratégicos nacionales.”

Para ello, se propone una desagregación de los productos básicos en: Productos Básicos y Estratégicos; Básicos; y Emblemáticos y Estratégicos.

Asimismo, consideramos indispensable incorporar una salvaguarda para que en casos eventuales por algún agente perturbador, natural o humano, que impidan un normal funcionamiento de las cadenas de abasto de los productos básicos estratégicos se pueda, a través de una declaratoria de emergencia por la autoridad competente, que identifique el agente perturbador, el impacto regional, el tipo de producto y el lapso de tiempo que se considere necesario para restablecer la normalidad, (resiliencia), se pueda recurrir al mercado internacional para complementar y superar la emergencia de abasto.

Plantas emblemáticas de México: las variedades de maíz; de agaves, y nopales silvestres y domesticados

La Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio) identifica tres plantas emblemáticas en nuestro país; las variedades de maíz, que se encuentra considerada dentro de los cultivos básicos y estratégicos, no así el nopal para producir tuna y verdura y los agaves, que son variedades presentes en 80 por ciento de nuestro territorio y se encuentran en la dieta y fortalezas de nuestro sector agroalimentario y agroindustrial.

Estas plantas emblemáticas para nuestro país y sus derivados, aplican con los criterios alimentarios básicos y estratégicos, y son variedades que, por su potencial de desarrollo en la parte desértica y semidesértica de nuestro país, aproximadamente 50 por ciento de nuestro territorio (Inegi Carta de uso de suelo y vegetación escala 1: 1,000,000.) es importante considerarlas.

La importancia que tiene incorporar las variedades de cultivos emblemáticos y estratégicos es porque la mayoría de éstos: cacao; agaves; nopales, vainilla; calabazas; jitomate y tomate verde; chiles; aguacate tienen su centro de domesticación a nuestro país y es una fortaleza para el desarrollo económico y diversificación de nuestro sector social del campo mexicano.

Un caso particular es la miel de abeja, insectos que tienen un impacto positivo para la reproducción sexual de una infinidad de variedades vegetales silvestres y domesticadas, con ello fortalecen la adaptación de estas especies vegetales silvestres, muchas de ellas, base de nuestra alimentación y diversificación de nuestro sector.

Señalar que el Instituto Earth Watch acaba de declarar a las abejas como la especie más valiosa del mundo en el último debate de la Sociedad Geográfica Real de Londres.

Diversidad biocultural, agro-diversidad. La diversidad biocultural de México⁶

Los parientes silvestres de cultivos mexicanos tradicionales junto con políticas públicas extensionistas, permitirán que todas las variedades mexicanas que tienen una aplicación útil para la humanidad y para conservar su importancia cultural para nuestros pueblos originarios, tengan la posibilidad de ser escalados, con la participación de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad y el Instituto Nacional de Extensionismo Rural, propuesto en esta iniciativa, para el aprovechamiento sustentable, con el aporte de las técnicas y métodos modernos susceptibles de ser apropiados por el sector social de sector rural, para la producción para el mercado regional; nacional y mundial sin perder su componente de identidad nacional.

Reservas de tierra para la soberanía y suficiencia alimentaria

Una de las tareas más importantes es la conservación de la tierra con alta y muy alta aptitud agrológica, definida con criterios que se basan en los requerimientos de los cultivos, el sistema de producción y el nivel de insumos.

Con el proceso acelerado de urbanización, muchas de nuestras tierras de alto y muy alto valor agroecológico han sido urbanizadas, en condiciones no planeadas, creando asentamientos de población en zonas de riesgo, ya que las características idóneas para los usos del suelo agrícola requieren tipologías agroecológicas, edáficas, físicas y

químicas muy particulares y que no son siempre compatibles con las que se requieren para la urbanización de baja y alta densidad o incluso industrial, por lo que en esta iniciativa se propone considerar políticas de Ordenamiento Territorial para crear la reserva de tierras para la soberanía y suficiencia alimentaria y programas de protección civil para el sector rural.

Del Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable y Contraloría Social

En esta iniciativa se propone desarrollar, ampliar y acotar las funciones del Consejo Consultivo Mexicano, consideradas actualmente en el artículo 17 de este ordenamiento, adicionando un título quinto al ordenamiento, considerando la participación social y de los integrantes de la sociedad interesados en el desarrollo del sector y los elementos que inciden en ello, tienen mucho que aportar.

Así como la conformación e impulso de la Contraloría Social, como órgano representativo de los beneficiarios de los programas y fondos para el desarrollo y extensionismo rural sustentable.

Zonificación Agroecológica

La zonificación agroecológica (ZAE), de acuerdo con los criterios de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), define zonas con base en combinaciones de suelo, fisiografía y características climáticas. Los parámetros particulares usados en la definición se centran en los requerimientos climáticos y edáficos de los cultivos y en los sistemas de manejo bajo los que éstos se desarrollan. Cada zona tiene una combinación similar de limitaciones y potencialidades para el uso de tierras, y sirve como punto de referencia de las recomendaciones diseñadas para mejorar la situación existente de uso de tierras, ya sea incrementando la producción o limitando la degradación de los recursos (FAO, 1997, p.).

En nuestro país se han identificado 4 mesozonas agroecológicas (ZAE): ZAE 1. Regiones áridas y semiáridas; ZAE 2. Región templada subhúmeda con lluvias de verano; ZAE 3. Trópico caliente subhúmedo con lluvias de verano; ZAE 4. Trópico húmedo con lluvias de verano;

Y subregiones al interior de las mesoregiones: Regiones Agroecológicas de México 1. Noroeste 2. Península de Yucatán 3. Golfo –Sur 4. Lacandona 5. Norte de Chiapas 6.

Valles Centrales de Chiapas 7. Golfo Norte 8. Soconusco 9. Sierra Norte de Oaxaca 10. Valles de Oaxaca 11. Mixteca 12. Sierra Sur 13. Costa Pacífico Sur 14. Costa Guerrerense 15. Balsas 16. Pacífico-Occidente 17. Sierra Madre del sur 18. Tehuacán 19. Neovolcánica 20. Bajío 21. Sierra Madre Oriental 22. Centro-Norte 23. Norte 24. Llanura del Noreste 25. Región Chihuahua-Durango 26. Región Altos 27. Sierra Madre Occidental 28. Sinaloense 29. Región Mediterránea

Mercado de futuros

Para productos del sector primario se manejan mercados de futuros para productos como maíz, trigo, sorgo, soya, café, algodón, cebada, azúcar y concentrados de jugo de naranja; desde 2018 opera un mercado de coberturas de futuros para leche.

Cuarta Transformación de nuestro país y de nuestro sector rural

Conservación y restauración del medio natural

Junto con los maderables y frutales, los agaves y nopales, plantas xerófilas que en conjunto están presentes de manera natural en 52 por ciento del territorio y en 28 entidades federativas, son parte integral de su paisaje y vegetación original o clímax, son elementos indispensables para la sustentabilidad de nuestro desarrollo rural.

El reto del manejo sustentable y resiliencia del sector rural

Uno de los más importantes retos para nuestro sector rural es tener un manejo integral del recurso agua, alineado con los compromisos del milenio o Agenda 2030 del Desarrollo Sostenible, lograr reducir el estrés hídrico que afecta a casi 80 por ciento de nuestros recursos hídricos y alcanzar un manejo sustentable de nuestros ecosistemas y agro sistemas para restablecer el balance hídrico de nuestros sistemas hídricos, que no hidrológicos como actualmente refiere la ley en comento.

En México tenemos identificadas 37 regiones hídricas, de las cuales 5 son regiones hídricas muy grandes: Lerma-Chapala, Balsas, Pánuco, Bravo-Conchos y Grijalva-Usumacinta; muchas a escala nacional son cuencas cerradas: la mal llamada del Valle de México, El Salado, Laguna de Mapimí y la Nazas-Aguanaval, que no drenan al mar, las cuencas cerradas del norte; muchas de menor tamaño como las

costeras del golfo y del pacífico y regiones hídricas peninsulares tanto en las californias como en la península de Yucatán, todas ellas con algún grado de estrés hídrico, por ello es importante incluir los conceptos de región hídrica, cuenca y subcuenca en la planeación del sector específico de este marco normativo.

Las regiones hídricas y cuencas son unidades ecosistémicas que se dividen por escorrentías superficiales lo que las conforma en perfectas unidades diferenciadas para su manejo integral de todos los recursos emplazados en su territorio, teniendo como eje central el recurso agua, por ello son una base natural para la planeación, productividad, sustentabilidad y resistencia-resiliencia de nuestro sector rural.

Soberanía y suficiencia alimentaria

El nuevo sistema incluiría un programa de compras gubernamentales y la conformación de una reserva estratégica alimentaria, con un programa de Crédito a la Palabra Rural como mecanismo de apoyo y recuperación en especie, que con acciones de extensionismo, rescate la importancia y características de las especies animales y vegetales domésticas de alto potencial productivo y el valor de las especies criollas y silvestre y su capacidad de adaptación a las condiciones del medio ambiente en donde se encuentran.

Recuperar el carácter estatal de rectoría, fomento y financiamiento al sector rural para el desarrollo y garantizar las zonas de reserva territorial para sustentar la soberanía y suficiencia alimentaria, son elementos presentes en esta iniciativa que pretende la adecuación normativa e institucional que sustente los objetivos de la cuarta transformación de nuestro país.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) incorpora los elementos técnicos para poder identificar y definir las pobrezas tanto urbana y rural por lo que incorporar estos elementos técnicos coadyuvarán a orientar los esfuerzos para la atención de este segmento de la población que es objeto de la política pública del actual gobierno como el Coneval como órgano técnico especializado.

Datos del Coneval señalan que en México, la pobreza y la pobreza extrema históricamente han tenido un rostro rural; sin embargo, en la actualidad nuestro país es predo-

minantemente urbano y la concentración demográfica en las ciudades y zonas metropolitanas ha traído consigo fenómenos de exclusión, desigualdad, desempleo y pobreza.

La población en pobreza extrema en localidades rurales (5.8 millones) fue ligeramente mayor que en localidades urbanas (5.7 millones).

Entre 2010 y 2012, en las zonas urbanas el número de pobres pasó de 35.6 a 36.6 millones y los pobres extremos de 5.9 a 5.7 millones. No obstante, en el ámbito rural hubo una disminución en los niveles de pobreza que implicó pasar de 17.2 a 16.7 millones de personas en pobreza (64.9 a 61.6 por ciento) y una reducción de la pobreza extrema de 7 a 5.8 millones de personas (26.5 a 21.5 por ciento). Glosario responsabilidad del órgano técnico para definirla coadyuva a enfocar las acciones de PP.

Contraloría social

Programas con reglas de operación como las compras públicas de básicos, programa de hatos ganaderos, compras de leche y estratégicos.

“Una agricultura de exportación dinámica no se contrapone con una agricultura fuerte para el mercado interno”

Andrés Manuel López Obrador

Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos

“Por un campo rentable, sustentable y con bioenergía”

Diputado Francisco Javier Guzmán de la Torre “Don Panchito”

Por lo anterior expuesto y fundado, someto a consideración de esta soberanía el siguiente

Decreto por el que se reforman y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable

Único. Se reforman el párrafo tercero del artículo 1o., artículo 2, 3 fracción X, XVII, se adiciona fracción XX y se recorren las fracciones subsecuentes, se reforman la fracción XXI, XXVIII, XXXI, se reforma el artículo 4o., 5o. fracción I y IV, artículo 13o. fracción IX, artículo 14o., 15o. fracción XII, artículo 17, 21, 22 fracción III; párrafo segundo del artículo 32; párrafo segundo del artículo 34; párrafo primero

y fracción V del artículo 35; 48, fracción I; artículos 49, 53; párrafos primero y segundo del artículo 56, fracción V; artículo 64, fracción III; artículos 66, 78 , 115 Bis párrafo segundo, 118 y se adiciona fracción IX; artículos 119, fracción V; 121, 126, párrafo segundo; 129, 130, 131, 133, 135 adición de una fracción V y se recorren las fracciones subsecuentes, artículo 136, fracción IV; 139 párrafo primero y segundo, 140, 143, 154 y su párrafo segundo de la fracción VI, 164, 168 segundo párrafo, 171, 175, 178 se adiciona párrafo segundo, 179 y se adiciona título quinto y los artículos 193, 194, 195, 196, 197, encabezado 198, 199, de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable para quedar como sigue:

Artículo 1o. ...

...

Se considera de interés público el desarrollo rural sustentable que incluye, la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización, comercialización, y de los demás bienes y servicios, y todas aquellas acciones tendientes a la elevación del **bienestar** y **la calidad de vida** de la población rural, según lo previsto en el artículo 26 de la Constitución, para lo que el Estado tendrá la participación que determina el presente ordenamiento, llevando a cabo su regulación y fomento en el marco de las libertades ciudadanas y obligaciones gubernamentales que establece la Constitución.

Artículo 2o. Son sujetos de esta Ley los **ejidatarios**, **comuneros**, **pueblos originarios** y las organizaciones o asociaciones de carácter nacional, estatal, regional, distrital, municipal o comunitario de productores del medio rural, que se constituyan o estén constituidas de conformidad con las leyes vigentes y, en general, toda persona física o moral que, de manera individual o colectiva, realice preponderantemente actividades en el medio rural.

Artículo 3o. ...

I. a XVI...

VIII. Consejo Distrital. El Consejo para el Desarrollo Rural Sustentable del Distrito de Desarrollo Rural;

IX. Consejo Estatal. El Consejo Estatal para el Desarrollo y Rural Sustentable;

X. Consejo Mexicano. El Consejo **Consultivo** Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable;

XI. Consejo Municipal. El Consejo Municipal para el Desarrollo Rural Sustentable;

...

XVII. Entidades Federativas. Los estados de la federación y **la Ciudad de México**;

XVII a XIX

XX. Extensionismo Rural. Sistema que mediante procedimientos y normas educativas ayuda a la población rural a aumentar la productividad de sus procesos productivos tradicionales con los métodos y técnicas agrícolas modernas, a mejorar sus ingresos, su bienestar, su calidad de vida y a preservar su cultura;

XXI. Pobreza: La definida de acuerdo con los criterios dictados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval);

...

XXVIII. Secretaría. La Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural;

...

XXXI. Servicios Ambientales. Los beneficios que se obtiene de los **ecosistemas**, para que los habitantes hagan uso sustentable de ellos con el fin de mejorar su calidad de vida;

XXXII. (XXXI.) Sistema. ...;

XXXIII. (XXXII.) Sistema-Producto ...

XXXIV. (XXXIII.) Soberanía Alimentaria ...

Artículo 4o. Para lograr el desarrollo rural sustentable el Estado, con el concurso de los diversos agentes organizados, impulsará un proceso de transformación social y económica que reconozca la vulnerabilidad del sector, **que** conduzca al mejoramiento sostenido y sustentable **del bienestar y calidad** de vida de la población rural, a través del fomento de las actividades productivas y **el bienestar** social que se realicen en el ámbito de las diversas regiones del medio rural, procurando el uso óptimo, **la conservación, restauración y aprovechamiento sustentable** de los recursos naturales y

orientándose a la diversificación de la actividad productiva en el campo, incluida la no agrícola, a elevar la productividad, la rentabilidad, la competitividad, el ingreso y el empleo de la población rural.

Artículo 5o. ...

I. Promover y favorecer el bienestar social y económico de los productores, de sus comunidades, de los trabajadores del campo y, en general, de los agentes de la sociedad rural con la participación de organizaciones o asociaciones, especialmente la de aquellas que estén integradas por sujetos que formen parte de los grupos vulnerables referidos en el artículo 154 de la presente Ley, mediante **el extensionismo**, la diversificación y la generación de empleo, incluyendo el no agropecuario en el medio rural, así como el incremento del ingreso;

II. ...

III. ...

IV. Fomentar la conservación y **restauración** de la biodiversidad y **la conservación de la** calidad de los recursos naturales, mediante **su conservación** y aprovechamiento sustentable; y

V. ...

Artículo 13. De conformidad con la Ley de Planeación y el Plan Nacional de Desarrollo, se formulará la programación sectorial de corto, mediano y largo plazo con los siguientes lineamientos:

I. a VIII ...

IX. La programación para el desarrollo rural sustentable de mediano plazo deberá comprender tanto acciones de impulso **al extensionismo**, la productividad y competitividad, como medidas de apoyos tendientes a eliminar las asimetrías con respecto a otros países.

Artículo 14. En el marco del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales de las dependencias y entidades que la integren, la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable propondrá al Ejecutivo Federal, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 7, 9 y 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 19 y 26 de la Ley de Planeación, el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable que

comprenderá las políticas públicas orientadas a la **diversificación de la producción**, a la generación del empleo y a garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional, dando prioridad a las zonas de alta y muy alta marginación y a las poblaciones económica y socialmente **en condición de pobreza**.

Artículo 15. El Programa Especial Concurrente al que se refiere el artículo anterior, fomentará acciones en las siguientes materias:

I. a XI. ...

XII. Impulso al extensionismo rural;

XIII. a XX. ...

Artículo 21. La Comisión Intersecretarial estará integrada por los titulares de las siguientes dependencias del Ejecutivo Federal: a) **Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural** cuyo titular la presidirá; b) Secretaría de Economía; c) Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; d) Secretaría de Hacienda y Crédito Público; e) Secretaría de Comunicaciones y Transportes; f) Secretaría de Salud; g) Secretaría **del Bienestar**; h) Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; i) Secretaría de Educación Pública; j) Secretaría de Energía; Secretaría de k) **Seguridad Pública y de Protección Ciudadana** y las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo que se consideren necesarias, de acuerdo con los temas de que se trate.

Artículo 22. La Comisión Intersecretarial a través de las dependencias y entidades que la integran, ejecutará las acciones previstas en este Título, de acuerdo con la competencia que les confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Planeación; en tal virtud contará con los órganos desconcentrados y demás estructuras que se determinen en su reglamento y otras disposiciones aplicables.

...

I al II...

III. Sistema Nacional de **Extensionismo** y de Fomento a la Empresa Social Rural;

IV al XV ...

Artículo 32. El Ejecutivo federal, con la participación de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios y los sectores social y privado del medio rural, impulsará las actividades económicas en el ámbito rural.

Las acciones y programas que se establezcan para tales propósitos se orientarán y **consideraran criterios de extensionismo** rural para incrementar la productividad, la competitividad y la **diversificación** en el ámbito rural, a fin de fortalecer el empleo y elevar el ingreso de los productores; a generar condiciones favorables para ampliar los mercados agropecuarios; a aumentar el capital natural para la producción, y a la constitución y consolidación de empresas rurales.

Artículo 33. ...

La Política Nacional de Investigación para el Desarrollo Rural Sustentable, con base en las instituciones competentes y utilizando los recursos existentes, incluirá las medidas para disponer de una instancia con capacidad operativa, autonomía efectiva y autoridad moral para emitir los dictámenes y resoluciones arbitrales que se requieran, para cuya elaboración deberá tomarse en cuenta las recomendaciones que para tal efecto emita el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y **La Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad**; asimismo, tenderá a contar con un adecuado diagnóstico permanente de los diferentes aspectos necesarios para la planeación del desarrollo rural sustentable y a la búsqueda de soluciones técnicas acordes a los objetivos soberanos de la producción nacional.

Artículo 34. Para impulsar la generación de investigación sobre el desarrollo rural sustentable y en particular el desarrollo tecnológico, su validación, transferencia y apropiación por parte de los productores y demás agentes, se establecerá el Sistema Nacional de Investigación y Transferencia Tecnológica para el Desarrollo y **Extensionismo** Rural Sustentable, como una función del Estado que se cumple a través de sus instituciones y se induce y complementa a través de organismos privados y sociales dedicados a dicha actividad.

Artículo 35. El Sistema Nacional de Investigación y Transferencia Tecnológica para el Desarrollo y **Extensionismo** Rural Sustentable, será dirigido por la Secretaría, e integrará los esfuerzos en la materia mediante la participación de:

I. Las instituciones públicas de investigación agropecuaria federales y estatales;

II. Las instituciones públicas de educación que desarrollan actividades en la materia;

III. Las instituciones de investigación y educación privadas que desarrollen actividades en la materia;

IV. El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología;

V. La Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad;

VI. El Sistema Nacional de Investigadores en lo correspondiente;

VII. Los mecanismos de cooperación con instituciones internacionales de investigación y desarrollo tecnológico agropecuario y agroindustrial;

VIII. Las empresas nacionales e internacionales generadoras de tecnología agropecuaria y forestal, a través de los mecanismos pertinentes;

IX. Las organizaciones y particulares, nacionales e internacionales, dedicados a la investigación agropecuaria, mediante los mecanismos de cooperación que correspondan;

X. El Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable y los Consejos Estatales para el Desarrollo Rural Sustentable; y

XI. Otros participantes que la Comisión Intersecretarial considere necesarios, para cumplir con los propósitos del fomento de la producción rural.

Artículo 48. El Servicio Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral estará dirigido por un consejo interno conformado por:

I. Los titulares de las Secretarías de Agricultura y **Desarrollo Rural**; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Educación Pública; Trabajo y Previsión Social; **del Bienestar** y Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano;

II. ...

Artículo 49. El gobierno federal deberá promover la capacitación y **extensionismo** vinculados a proyectos específicos y con base en necesidades locales precisas, considerando la participación y las necesidades de los productores de los sectores privado y social, sobre el uso sustentable de los recursos naturales, el manejo de tecnologías apropiadas, formas de organización con respeto a los valores culturales, el desarrollo de empresas rurales, las estrategias y búsquedas de mercados y el financiamiento rural.

Artículo 53. Los gobiernos: federal y estatales estimularán la reconversión, en términos de estructura productiva sustentable, incorporación de cambios tecnológicos, y de procesos que contribuyan a la productividad y competitividad del sector agropecuario, a la seguridad y soberanía alimentarias y al óptimo uso y **conservación y uso sustentable** de las tierras mediante apoyos e inversiones complementarias.

El gobierno federal, a través de la Secretaría competente, podrá suscribir con los productores, individualmente u organizados, contratos de aprovechamiento sustentable de tierras definidos regionalmente, con el objeto de propiciar una **conservación, uso** y aprovechamiento útil y sustentable de las tierras, buscando privilegiar la integración y la diversificación de las cadenas productivas, generar empleos, agregar valor a las materias primas, revertir el deterioro de los recursos naturales, producir bienes y **conservar los** servicios ambientales, proteger la biodiversidad y el paisaje, respetar la cultura, los usos y costumbres de la población, así como prevenir los desastres de **origen** natural. El Gobierno Federal, a su vez, cubrirá el pago convenido por los servicios establecidos en el contrato, evaluará los resultados y solicitará al Congreso de la Unión la autorización de los recursos presupuestales indispensables para su ejecución.

Artículo 56. Se apoyará a los productores y organizaciones económicas para incorporar cambios tecnológicos y de procesos tendientes a:

I. a la IV.

V. A través del **extensionismo rural**, buscar el **desarrollo** tecnológico y la adaptación de tecnologías **modernas** y procesos acordes a la cultura y los recursos naturales de los **pueblos originarios** y las comunidades rurales;

...

Artículo 64. ...

...

...

III. Apoyar la realización de inversiones, obras o tareas que sean necesarias para lograr el incremento de la productividad del sector rural y **la preservación** de servicios ambientales.

Artículo 66.- Sólo se compartirá el riesgo con productores que sean ejidatarios, comuneros, colonos o pequeños propietarios, siempre que se **comprometan** a cumplir los programas de fomento a que se refiere esta Ley, o **acuerden** los compromisos de alcanzar los índices de productividad que expresamente autorice la Comisión Intersecretarial. En todo caso, se atenderá en primer término a los productores que tengan hasta 10 hectáreas de riego o su equivalente.

Artículo 78. La Comisión Intersecretarial, con la participación del Consejo Mexicano y del Consejo **Consultivo**, conocerá de las inconformidades que se presenten en la aplicación de la modalidad de anticipos de mediano y largo plazo previstos por esta Ley y emitirá las opiniones correspondientes.

Artículo 115 Bis. ...

En concordancia con las atribuciones conferidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en esta Ley, la Secretaría de Economía, en coordinación con la **Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural** y con las demás dependencias que determine la Comisión Intersecretarial integrará, administrará y actualizará el Padrón de Comercializadores Confiables, de conformidad con las disposiciones jurídicas que emita para tal efecto la Secretaría de Economía.

Artículo 118. El gobierno federal impulsará la participación **complementaria** de las instituciones del Sistema Nacional de Financiamiento Rural en la prestación de servicios de crédito, ahorro, seguros, transferencia de remesas, servicios de pagos y la aportación de capital de riesgo al sector, que podrán incluir, entre otras:

I. Fondos de avío y refaccionarios para la producción e inversión de capital en las actividades agropecuarias; para promover la agricultura por contrato; para el fomento de las asociaciones estratégicas, para la constitución y

consolidación de empresas rurales, para el desarrollo de plantaciones frutícolas, industriales y forestales; para la agroindustria y las explotaciones pesqueras y acuícolas; así como para actividades que permitan diversificar las oportunidades de ingreso y empleo en el ámbito rural;

II. Inversión gubernamental en infraestructura de acopio y almacenamiento, fondos para la pignoración de cosechas y mantenimiento de inventarios;

III. Apoyo a la exportación de la producción nacional;

IV. Fondos para la inversión en infraestructura hidroagrícola y tecnificación de los sistemas de riego;

V. Fondos para la consolidación de la propiedad rural y la reconversión productiva;

VI. Inversión para el cumplimiento de regulaciones ambientales y las relativas a la inocuidad de los productos;

VII. Apoyos para innovaciones de procesos productivos en el medio rural, tales como cultivos, riegos, cosechas, transformación industrial y sus fases de comercialización; y

VIII. Recursos para acciones colaterales que garanticen la recuperación de las inversiones

IX. Programa Créditos a la Palabra Rural.

Los programas gubernamentales rurales con componentes financieros, establecerán su área de influencia; políticas financieras; criterios de equidad de género; apoyo a grupos vulnerables, personas de la tercera edad, **integrantes de nuestros pueblos originarios** y las demás que establezca la Comisión Intersecretarial con la participación del Consejo **Consultivo** Mexicano.

Artículo 119. ...

I. Apoyo con capital semilla;

II. Créditos de inversión de largo plazo;

III. Apoyo con asistencia técnica y programas de desarrollo de capital humano y social;

IV. Establecimiento y acceso a información;

V. Crédito a la Palabra

VI. Mecanismos de refinanciamiento; y

VII. Preferencia en el acceso a programas gubernamentales.

Artículo 121. El gobierno federal a través de la Comisión Intersecretarial mediante mecanismos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, impulsará el desarrollo de esquemas locales de financiamiento rural, que amplíen la cobertura institucional, promoviendo y apoyando con recursos financieros el surgimiento y consolidación de iniciativas locales que respondan a las características socioeconómicas y de organización de la población rural, con base en criterios de viabilidad, autosuficiencia y favorecerá **el extensionismo rural** y su conexión con los programas gubernamentales y las bancas de desarrollo privada y social.

Artículo 126. ...

El servicio de aseguramiento procurará incluir los instrumentos para la cobertura de riesgos de producción y las contingencias climatológicas y sanitarias, además de complementarse con instrumentos para el manejo de riesgos de paridad cambiaria y de mercado y de pérdidas patrimoniales en caso de desastres **de origen** natural, a efecto de proporcionar a los productores mayor capacidad para administrar los riesgos relevantes en la actividad económica del sector.

Artículo 129. El gobierno federal, con la participación de las dependencias que considere necesarias el Presidente de la República, creará un fondo administrado y operado con criterios de equidad social y **resiliencia**, para atender a la población rural afectada por contingencias climatológicas.

Artículo 130. Con el objeto de reducir los índices de siniestralidad y la vulnerabilidad de las unidades productivas ante contingencias climatológicas, la Comisión Intersecretarial, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, establecerá programas de **ordenamiento territorial**, de **resiliencia** y reconversión productiva en las regiones de siniestralidad recurrente y baja productividad.

Artículo 131. El gobierno federal formulará y mantendrá actualizado un **Atlas** de Riesgos y manejo integral de cuencas hídricas, a fin de establecer los **programas de protección civil** y de prevención de desastres, que incluyan obras de

conservación de suelo, agua, manejo de avenidas, **medidas de adaptación, mitigación y resiliencia al cambio climático**.

Artículo 133. El gobierno federal procurará apoyos, que tendrán como propósito favorecer la **resiliencia** y compensar al productor y demás agentes de la sociedad rural por desastres de **origen** natural en regiones determinadas y eventuales contingencias de mercado, cuyas modalidades y mecanismos de apoyo serán definidos por las diferentes dependencias y órdenes de gobierno participantes del programa especial concurrente.

Artículo 135. El Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable integrará los esfuerzos en la materia con la participación de:

I. Las instituciones públicas que generen información pertinente para el sector;

II. Las instituciones públicas de educación que desarrollan actividades en la materia;

III. Las instituciones de investigación y educación privadas que desarrollen actividades en la materia;

IV. El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología;

V. La Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad;

VI. El Sistema Nacional de Investigadores en lo correspondiente;

VII. Las instancias de cooperación internacionales de investigación y desarrollo tecnológico agropecuario y agroindustrial;

VIII. Las empresas nacionales e internacionales generadoras de tecnología agropecuaria;

IX. Las organizaciones y particulares, nacionales e internacionales, dedicados a la investigación agropecuaria;

X. El Consejo Mexicano; y

XI. Otros participantes que la Comisión Intersecretarial considere necesarios, para cumplir con los propósitos del fomento de la producción rural.

Artículo 136. ...

I. ...

II. ...

III. ...

IV. La información de comercio internacional y el **comportamiento de los mercados de futuro del sector**;

V. ...

Artículo 139. Para el impulso del cambio estructural propio del desarrollo rural sustentable, la reconversión productiva, **la diversificación productiva y de mercados**, la instrumentación de los programas institucionales y la vinculación con los mercados, la Secretaría en coordinación con las dependencias y entidades de los gobiernos federal, estatales y municipales que convergen para el efecto, definirán una regionalización, considerando las principales variables socioeconómicas, culturales, agronómicas, **agroecológicas**, de infraestructura y servicios, de disponibilidad y de calidad de sus recursos naturales, productivos e **hídricos**.

La regionalización comprenderá a las áreas geo-hídricas de los distritos de Desarrollo Rural abarcando uno o más distritos o municipios según sea el caso, dentro del territorio de cada Entidad Federativa o **Región Hídrica**, y podrá comprender una delimitación más allá de una entidad bajo convenio del gobierno de los estados de la federación y municipios involucrados.

Artículo 140. El gobierno federal, en coordinación con las dependencias y entidades de los gobiernos de las entidades federativas y municipales que convergen para el cumplimiento de la presente Ley, elaborará un padrón único de organizaciones y sujetos beneficiarios del sector rural, mediante la Clave Única de Registro Poblacional (C.U.R.P.) y en su caso, para las personas morales, con la clave del Registro Federal de Contribuyentes (R.F.C.). Este padrón deberá actualizarse cada año y será necesario estar inscrito o **inscribirse** en él para la operación de los programas e instrumentos de fomento que establece esta Ley.

Artículo 143. El gobierno federal, mediante mecanismos de coordinación, con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, promoverá y fomentará el desarrollo del capital social en el medio rural a partir del impulso al

extensionismo rural, a la asociación y la organización económica y social de los productores y demás agentes de la sociedad rural, quienes tendrán el derecho de asociarse libre, voluntaria y democráticamente, debiendo, las organizaciones que, en su caso, se integren conforme a lo anterior, ser representativas, transparentes y rendir cuentas, con el objetivo de procurar la promoción y articulación de las cadenas de producción-consumo para lograr una vinculación eficiente y equitativa entre los agentes del desarrollo rural sustentable. Lo anterior, dando prioridad a los sectores de población **vulnerable** económica y socialmente y a sus organizaciones, a través de:

...

Capítulo XV

Del Bienestar Social y la Atención Prioritaria a las Zonas de Marginación

Artículo 154. Los programas del Gobierno Federal, **garantizarán el goce pleno de los derechos sociales en el sector rural** como son: la salud, la seguridad social, la educación, la alimentación, **al agua**, la vivienda, la equidad de género, la atención a los jóvenes, personas de la tercera edad, grupos vulnerables, jornaleros agrícolas y migrantes, los derechos de los pueblos **originarios**, la cultura y la recreación, **un medio ambiente sano, a la cultura física y a la práctica del deporte**, mismos que deberán aplicarse con criterios de equidad.

...

III....

Especial atención deberá darse por el Ejecutivo Federal al apoyo de las inmobiliarias ejidales y la creación de reservas territoriales de ciudades medias y zonas metropolitanas, **observando la alta y muy alta capacidad agrológica y su zonificación agroecológica, para su conservación como reservas territoriales para la soberanía y suficiencia alimentarias**,

IV. ...

Capítulo XVI

De la Sustentabilidad de la Producción Rural

Artículo 164. La sustentabilidad será criterio rector en el fomento a las actividades productivas, a fin de lograr **el aprovechamiento sustentable** de los recursos naturales, su

preservación, **restauración** y mejoramiento, al igual que la viabilidad económica de la producción mediante procesos productivos socialmente aceptables.

Quienes hagan uso productivo de las tierras deberán seleccionar técnicas y cultivos que garanticen la conservación o incremento de la productividad, de acuerdo con la aptitud **agroecológica** de las tierras y las condiciones socioeconómicas de los productores. En el caso del uso de tierras de pastoreo, se deberán observar las recomendaciones oficiales sobre capacidad de carga animal del **ecosistema** o, en su caso, justificar una dotación mayor de ganado.

Artículo 168. La Comisión Intersecretarial, con la participación del Consejo Mexicano, promoverá un programa tendiente a la formación de una cultura del cuidado del agua.

Los programas para la tecnificación del riego que realicen los diferentes órdenes de gobierno darán atención prioritaria a las regiones y **cuencas hídricas** en las que se registre sobreexplotación de los recursos **hídricos** subterráneos o degradación de la calidad de las aguas **superficiales**, en correspondencia con los compromisos de organizaciones y productores de ajustar la explotación de los recursos en términos que garanticen la sustentabilidad de la producción.

Artículo 171. El gobierno federal, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales, apoyará de manera prioritaria a los productores de las zonas de reconversión, y especialmente a las ubicadas en las partes altas de las cuencas **hídricas**, a fin de que lleven a cabo la transformación de sus actividades productivas con base en el óptimo uso del suelo y agua, mediante prácticas agrícolas, ganaderas y forestales, que permitan asegurar una producción sustentable, así como la reducción de los siniestros, la pérdida de vidas humanas y de bienes por desastres **de origen** natural.

Artículo 175. Los ejidatarios, comuneros, integrantes de nuestros pueblos **originarios**, propietarios o poseedores de los predios y demás población que detente o habite las áreas naturales protegidas en cualesquiera de sus categorías, tendrán prioridad para obtener los permisos, autorizaciones y concesiones para desarrollar obras o actividades económicas en los términos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, de la Ley General de Vida Silvestre, y los **Programas de Manejo de las Zonas Naturales Protegidas Federales**, de las normas oficiales mexicanas y demás ordenamientos aplicables.

El gobierno federal, prestará asesoría técnica y legal para que los interesados formulen sus proyectos y tengan acceso a los apoyos gubernamentales.

Artículo 176. Los núcleos agrarios, los integrantes de nuestros pueblos **originarios** y los propietarios podrán realizar las acciones que se admitan en los términos de la presente Ley, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Ley General de Vida Silvestre y de toda la normatividad aplicable sobre el uso, extracción, aprovechamiento y apropiación de la biodiversidad y los recursos genéticos.

Capítulo XVII De la Seguridad y Soberanía Alimentaria

Artículo 178. El Estado establecerá **un programa de compras gubernamentales para contar con una reserva estratégica alimentaria de los productos básicos estratégicos que determine el Ejecutivo federal**, y las medidas para procurar el abasto de alimentos y productos básicos y estratégicos a la población, promoviendo su acceso a los grupos sociales **marginados**, dando prioridad a la producción nacional.

Solamente en caso de eventualidad o condiciones de impedimento de operación normal de la cadena de abasto de los productos básicos estratégicos, se podrá recurrir a la importación, mediando declaratoria de emergencia de abasto de productos básicos estratégicos, estableciendo por lo menos: causa, región geográfica, producto considerado y temporalidad.

Artículo 179. Se considerarán productos básicos **estratégicos**, básicos, estratégicos y **emblemáticos**, con las salvedades, adiciones y modalidades que determine año con año o de manera extraordinaria, la Comisión Intersecretarial, con la participación del Consejo Mexicano y los Comités de los Sistemas-Producto correspondientes, los siguientes:

Productos Básicos Estratégicos:

I. Maíz;

II. Frijol;

III. Trigo;

IV. Arroz; y

V. Leche.**Productos Básicos:**

I. Caña de azúcar;

II. Sorgo;

III. Aguacate;

IV. Amaranto

V. Carne de bovinos, porcinos, aves; y

VI. huevo;

Productos estratégicos y emblemáticos

I. Agaves;

II. Nopales;

III. Miel;

IV. Jitomate;

V. Cacao;

VI. Vainilla;

VII. Cacahuate; y

VIII. Chiles.

...

Título Quinto**Consejo Consultivo Mexicano y Contraloría
Social para el Desarrollo y
Rural Sustentable**

Artículo 192. El Consejo Mexicano es el órgano consultivo de la Secretaría, artículo 17 de este ordenamiento, de participación ciudadana y conformación plural, que tendrá por objeto analizar y proponer programas y acciones que inciden en el cumplimiento de la Política Nacional de Desarrollo Rural Sustentable.

Artículo 193. El Consejo tendrá las funciones siguientes:

I. Emitir opiniones y formular propuestas sobre la aplicación y orientación de la Política Nacional de Desarrollo y Rural Sustentable;

II. Impulsar la participación ciudadana y de las organizaciones en el seguimiento, operación y evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Rural Sustentable y del Extensionismo;

III. Apoyar a la Secretaría en la promoción ante los gobiernos estatales y municipales y para el cumplimiento de la Política Nacional de Desarrollo Rural Sustentable;

IV. Proponer a la Secretaría los temas que por su importancia ameriten ser sometidos a consulta pública;

V. Proponer y propiciar la colaboración de organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros, en el desarrollo rural;

VI. Proponer la realización de estudios e investigaciones en la materia;

VII. Solicitar a las dependencias responsables de la Política de Desarrollo Rural Sustentable información sobre los programas y acciones que éstas realizan en particular al extensionismo;

VIII. Recomendar la realización de auditorías a programas prioritarios cuando existan causas que lo ameriten;

IX. Promover la celebración de convenios con dependencias del Ejecutivo Federal, entidades federativas, municipios y organizaciones, para la instrumentación de los programas relacionados con el desarrollo social;

X. Informar a la opinión pública sobre los aspectos de interés general relativos a la Política Nacional de Desarrollo Rural Sustentable;

XI. Integrar las comisiones y grupos de trabajo que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones;

XII. Emitir la recomendación al Ejecutivo Federal para la declaratoria de emergencia de abasto de productos básicos estratégicos;

XIII. Expedir su reglamento interno; y

XIV. Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de su objeto.

Artículo 194. El Consejo estará integrado por un Presidente que será el titular de la Secretaría; un Secretario Ejecutivo que designará éste, así como por los consejeros invitados por la Secretaría. El Presidente del Consejo será suplido en sus ausencias por el Secretario Ejecutivo.

Artículo 195. Los consejeros deberán ser ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en los sectores privado y social, así como de los ámbitos académico, profesional, científico y cultural vinculados con el desarrollo rural.

Artículo 196. La Secretaría prestará al Consejo la colaboración necesaria para el ejercicio de sus funciones.

Artículo 197. El Consejo podrá recibir la colaboración de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los gobiernos estatales y municipales, de organizaciones civiles y de particulares.

Contraloría Social

Artículo 198 El gobierno federal impulsará la Contraloría Social como el mecanismo de los beneficiarios, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo rural y atender e investigar las quejas y denuncias presentadas sobre la aplicación y ejecución de los programas conforme a la Ley, las directrices, lineamientos y a las reglas de operación.

Artículo 199. Son funciones de la Contraloría Social:

I. Solicitar la información a las autoridades federales, estatales y municipales responsables de los programas de desarrollo social que considere necesaria para el desempeño de sus funciones;

II. Vigilar el ejercicio de los recursos públicos y la aplicación de los programas de desarrollo rural conforme a la Ley y a las reglas de operación;

III. Emitir informes sobre el desempeño de los programas y ejecución de los recursos públicos;

IV. Atender e investigar las quejas y denuncias presentadas sobre la aplicación y ejecución de los programas, y

V. Presentar ante la autoridad competente las quejas y denuncias que puedan dar lugar al

VI. Fincamiento de responsabilidades administrativas, civiles o penales relacionados con los programas para el sector rural.

Transitorios

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

Segundo. La Secretaría contará con el Sistema Nacional de Extensionismo y de Fomento a la Empresa Social Rural referido en el artículo 22 de esta ley, y el Ejecutivo federal, con las facultades que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 89, fracción I, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 3, fracción I; 31, 32, 32 Bis, 37, 41 y 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 14 y 15 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales creará el Instituto Nacional del Extensionismo Rural en sustitución del actual **Sistema Nacional de Fomento a la Empresa Social Rural**, con autonomía técnica operativa y presupuestal para el desempeño de sus funciones, y realizará las previsiones presupuestales para el siguiente año presupuestal de la entrada en vigor el presente decreto (PPEF2021).

El Congreso de la Unión tendrá seis meses, a partir de la creación del Instituto Nacional del Extensionismo Rural por el ejecutivo, para aprobar la Ley del Instituto Nacional del Extensionismo Rural y modificar los ordenamientos correspondientes.

Tercero. La Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, dentro de los tres meses siguientes a que entre en vigor el presente decreto, hará la reasignación de recursos humanos y materiales para la entrada en vigor de esta reforma y realizará las previsiones presupuestales correspondientes para ejercicios presupuestales subsecuentes.

Cuarto. La Secretaría deberá contar con un atlas de zonificación agro-ecológica y deberá realizar las previsiones presupuestales y calendario para su elaboración y divulgación, con fundamento al artículo 73 de esta ley.

Quinto. El Ejecutivo federal y la Secretaría deberán considerar acciones específicas de extensionismo rural en el Plan Nacional de Desarrollo y dentro del programa sectorial, acciones para el extensionismo rural y políticas públicas orientadas para este fin.

Sexto. La Secretaría deberá publicar las reglas de operación o directrices del Programa Crédito a la Palabra Rural y difundir en términos de la Ley de Publicidad Gubernamental su contenido, vigencia, monto presupuestal asignado y población objetivo, dentro de los tres meses siguientes a que entre en vigor el presente decreto.

Séptimo. La Secretaría, dentro de los tres meses siguientes a la publicación de este decreto convocará a la sociedad para la conformación de la Contraloría Social para el sector rural, fundado en el artículo 198 de este ordenamiento.

Fuentes

1. 50 lineamientos para el Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024, propuestos por AMLO y aprobados por el Congreso Nacional de Morena, celebrado el 20 de noviembre 2016.

2. Estudio mundial sobre buenas prácticas de los servicios de extensión y asesoramiento agropecuarios en el mundo

<http://www.fao.org/uploads/media/a-i0261s.pdf>.

3. Turrent Fernández, César, Derecho Constitucional al Extensionismo Público, Ley de Extensionismo Rural Integral Territorial e Instituto de Extensionismo Rural Integral Territorial. El Cotidiano [en línea] 2014, (Noviembre-Diciembre): [Fecha de consulta: 15 de noviembre de 2018] Disponible en:

<http://oai.redalyc.org/articulo.oa?id=32532787004>> ISSN 0186-1840.

4. http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/aegef_2017/702825097929.pdf

5. <https://www.biodiversidad.gob.mx/biodiversidad/agrobiodiversidad.html>

6. Los procesos de extensión rural en México, Revista Mexicana de ciencias agrícolas

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_serial&pid=2007-0934&lng=es&nrm=iso

Notas

1 50 lineamientos para el Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024, propuestos por AMLO y aprobados por el Congreso Nacional de Morena, celebrado el 20 de noviembre 2016

2 Estudio mundial sobre buenas prácticas de los servicios de extensión y asesoramiento agropecuarios en el mundo

<http://www.fao.org/uploads/media/a-i0261s.pdf>

3 Los procesos de extensión rural en México, Revista Mexicana de ciencias agrícolas

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_serial&pid=2007-0934&lng=es&nrm=iso

4 Turrent Fernández, César, Derecho Constitucional al Extensionismo Público, Ley de Extensionismo Rural Integral Territorial e Instituto de Extensionismo Rural Integral Territorial. El Cotidiano [en línea] 2014, (Noviembre-Diciembre): [Fecha de consulta: 15 de noviembre de 2018] Disponible en:

<http://oai.redalyc.org/articulo.oa?id=32532787004>> ISSN 0186-1840

5 http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/aegef_2017/702825097929.pdf

6 <https://www.biodiversidad.gob.mx/biodiversidad/agrobiodiversidad>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de septiembre de 2020.—
Diputado Francisco Javier Guzmán de la Torre (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Desarrollo y Conservación Rural, Agrícola y Autosuficiencia Alimentaria, para dictamen.

LEY DEL SEGURO SOCIAL, LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, LEY DE LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO Y LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

«Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de las Leyes del Seguro Social, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, y del Impuesto sobre la Renta, en materia de pensiones, a cargo del diputado Jorge Arturo Espadas Galván, del Grupo Parlamentario del PAN

El diputado **Jorge Arturo Espadas Galván** y las diputadas y diputados del Grupo Parlamentario del **Partido Acción Nacional** de la LXIV Legislatura, del honorable Congreso de la Unión e integrante 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, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta soberanía la **presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en materia de pensiones, de acuerdo a la siguiente:**

Exposición de Motivos

1. Las Afore en México

El marco jurídico nacional en el tema de pensiones sigue teniendo su base en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo al trabajo, el cual en su fracción XXIX hace referencia específica a este tema, donde señala:

“Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella 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.”

Por su parte, el artículo 2 de la Ley del Seguro Social establece que: “La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado.”

En 1992, producto de reformas al sistema de pensiones, nació el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), actualmente identificado como SAR 92. Otro conjunto de reformas se efectuó en 1995 a la Ley del Seguro Social y en 2007 a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, estableciendo el sistema de contribuciones definidas y cuentas individuales, administrado por empresas con un giro definido llamadas Administradoras de Fondos para el Retiro (Afore) que operan a las Sociedades de Inversión Especializada de Fondos para el Retiro (Siefore).

De acuerdo a la Ley del Seguro Social, las aportaciones a la subcuenta del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez deben ser de 6.5 por ciento distribuidas de la siguiente manera:

- Patrones: 5.15 por ciento de los cuales 2 por ciento provienen del salario base de cotización para el retiro, y 3.15 por ciento del salario base de cotización para cesantía en edad avanzada y vejez.
- Gobierno: 0.225 por ciento del salario base de cotización exclusivamente para cesantía en edad avanzada y vejez.
- Trabajadores: 1.125 por ciento sobre el salario base de cotización.

Las Afore administran los fondos de pensión y las SIEFORES se encargan de la diversificación de los fondos en relación con el riesgo y el rendimiento de los fondos de las subcuentas con base en la edad del trabajador.

A mayo de 2020, el Sistema de Ahorro para el Retiro tiene registradas 66.8 millones de cuentas. Para 80 por ciento de los trabajadores del sector formal, estos recursos representan su principal patrimonio y su único vínculo con el sistema financiero.

Los ahorros de los trabajadores que administran las Afore ascienden a 4 billones 203 mil 587 millones de pesos, estos

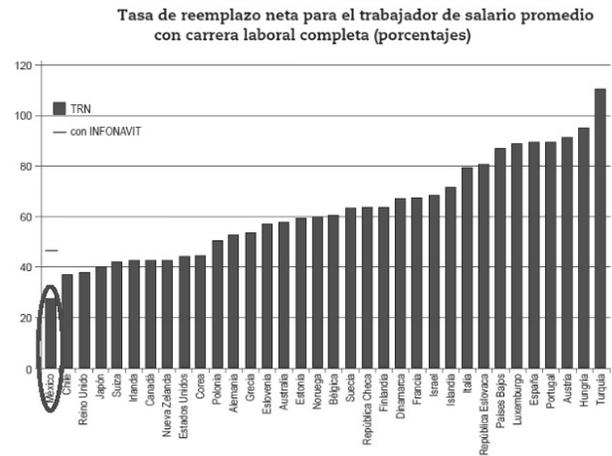
activos invertidos por las Siefore representan el 17.2 por ciento del producto interno bruto. Los activos administrados por las Afore se ubican en segundo lugar del sistema financiero, con 18.6 por ciento de la participación total, solo debajo de los bancos privados.

La composición de las carteras de las Siefore al cierre de mayo de 2020 es mayormente gubernamental con 53.1 por ciento, le sigue la renta variable extranjera con el 17 por ciento y la deuda privada con 15.9 por ciento.

En 2016, un estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), sobre los sistemas de pensiones en México con base en las mejores prácticas internacionales de los países de la organización, arrojó diversas propuestas para mejorarlo y garantizar su funcionamiento en el largo plazo.

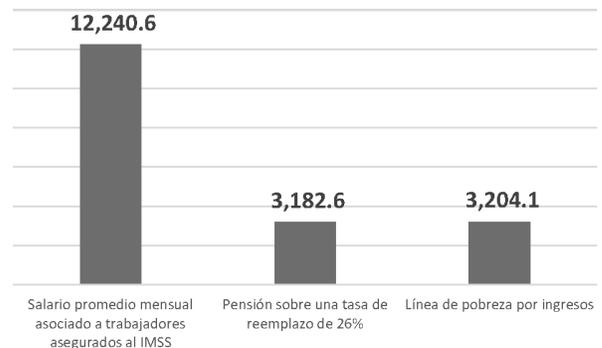
Dentro de los resultados arrojados por el estudio se señala que el sistema de cuentas individuales de contribución definida ha sido un éxito, porque aumentó la capacidad de la economía para financiar las pensiones. A nivel institucional la regulación y supervisión del sistema por parte de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar) ha funcionado correctamente. Sin embargo, la Organización recomendó llevar a cabo cambios sustantivos en el sistema actual, entre los que destaca el aumentar el nivel de cotizaciones al sistema.

De acuerdo a la OCDE, la tasa actual de contribución (6.5 por ciento), solamente da lugar a una tasa de reemplazo de 26 por ciento del último salario que estuviera ganando el trabajador asalariado al momento de pensionarse, por lo que la OCDE recomienda incrementar gradualmente la tasa de contribución obligatoria (la tasa de reemplazo es el porcentaje de la cantidad que cobrará una persona cuando se jubile en comparación con el último sueldo que percibía cuando estaba en activo). Como se observa en la gráfica es de las más bajas en el mundo:



La OCDE estima que las contribuciones al sistema en México son demasiado bajas para garantizar beneficios pensionarios de más de 50 por ciento del salario final. Esta baja tasa de reemplazo es, en su mayor parte, resultado de la baja tasa de contribución obligatoria.

Si tomáramos el salario mensual promedio en mayo de 2020 para trabajadores registrados en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), como referencia del último salario percibido por un trabajador para recibir una pensión, éste obtendría una pensión mensual de 3,181.6 pesos mensuales, utilizando la tasa de reemplazo estimada por la OCDE (26 por ciento del último salario obtenido antes de pensionarse).



Esto significa que la pensión obtenida no alcanzaría a cubrir la línea de bienestar por ingreso en el ámbito urbano en mayo de 2020, calculada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), es decir, no le alcanzaría para adquirir la canasta alimentaria y la no alimentaria.

2. Crisis por covid-19

Las cifras actuales en materia de desempleo producto de la pandemia por covid-19 en nuestro país son desastrosas. De acuerdo a las cifras oficiales que proporciona el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), en los cinco primeros meses del año 2020, México registró una caída de 838 mil 272 puestos de trabajo, de los cuales 586 mil 790 fueron permanentes, y 251 mil 482 eventuales.

De acuerdo a cifras del IMSS, en nuestro país se perdieron 685 mil 840 trabajos formales entre los meses de marzo y abril, de los cuales 555 mil 247 se registraron sólo en abril.

Tan sólo en mayo, el IMSS registró una pérdida 344 mil 526 empleos debido a la emergencia sanitaria., cifra que equivale a una disminución de 3.9 por ciento respecto al mismo mes del año pasado, según reportó Jonathan Heath, subgobernador del Banco de México (Banxico)¹.

En conjunto, en lo que va del año ya suman 1 millón 30 mil 366 personas desempleadas, cifra tres veces superior a la registrada durante todo 2019 en donde se perdieron más de 380 mil empleos en el sector formal².

Cabe señalar que las estadísticas del IMSS no contabilizan los empleos en el sector informal, por lo que deja fuera del espectro a los mexicanos que suspendieron sus actividades o perdieron sus empleos en este sector. Sin embargo, con base a la Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) presentada el 1 de junio pasado, quedó registrado que la tasa de desempleo se ubicó en 4.7% y se estima 10 millones 400 mil trabajadores informales abandonaron la fuerza laboral evidenciando una crisis de empleo sin precedentes.

Por otra parte, según el informe “Examen de la situación económica de México”, la división de análisis económico del banco Citibanamex³ estima una “severa contracción” de 16.5 por ciento para este segundo cuarto del presente año, lo que derivaría en una baja de 11.2 por ciento en la economía local para todo 2020.

De acuerdo a dicho estudio, la institución financiera apunta a que la economía mexicana podría experimentar un “rebote” para el tercer y cuarto trimestre de 2020 de 4.6 por ciento y 3.4 por ciento respectivamente, sin embargo, los analistas de dicha institución apuntan que la economía nacional volvería a los niveles observados en el mes de diciembre de 2018

hasta 2025. Esto significa que en términos de crecimiento económico estamos frente a un sexenio perdido.

3. Contenido de la iniciativa

Ante esta evidente crisis económica, no podemos quedarnos estáticos ante la magnitud del problema, la cual se encuentra caracterizada, además, por la falta de reconocimiento de ciertos derechos laborales. Por esta razón, las Diputadas y Diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional consideramos que todos los trabajadores mexicanos, independientemente de su condición en el mercado laboral, deben ser beneficiados ante el momento complejo por el que están pasando sus familias.

En este contexto, proponemos realizar diversas reformas a la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la Ley de los Sistemas de Ahorro para el retiro y del Impuesto Sobre la Renta para favorecer los derechos y beneficios de los trabajadores.

Consideramos prioritario elevar el monto de las aportaciones obligatorias a los sistemas de ahorro para el retiro de 6.5 por ciento a 15 por ciento tanto para los trabajadores inscritos en el IMSS como a los trabajadores al servicio del Estado. Esta propuesta considera repartir el incremento en las aportaciones de manera equitativa entre los patrones y el gobierno, permitiendo en la Ley del Impuesto sobre la Renta la deducibilidad plena de dichas aportaciones por parte de los patrones.

Sabemos que esta medida resultaría onerosa para los patrones en medio de la crisis, y por esa razón se estipula un periodo de transición de 8 años, tiempo que se considera suficiente para que todos los trabajadores del país puedan aportar mayores recursos a sus cuentas individuales para el retiro.

Es importante mencionar que toda inversión es afectada por tres variables esenciales:

1. Aportaciones a capital;
2. Tasa de rendimiento, y
3. Pago de comisiones

Debido a lo anterior, se propone modificar la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro con la idea de permitir a las

Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (Siefore) un mayor monto de inversión en renta variable, procurando un balance adecuado entre seguridad, poder adquisitivo y rentabilidad futura, que permitan a los trabajadores gozar de mayores montos para el retiro.

Es importante mencionar que la propuesta permite a las Siefore operar productos derivados con la finalidad de que realicen operaciones de cobertura, mismas que hoy en día se encuentran prohibidas en la ley y que serían de suma importancia ante las correcciones naturales de los mercados de renta variable.

En el mismo sentido, se elimina la restricción sobre el monto máximo permitido para invertir en valores internacionales que actualmente se encuentra establecido en 20 por ciento. Esta medida tiene el propósito de que los administradores de las Siefore puedan realizar operaciones de compra de valores internacionales que consistentemente han registrado revalorizaciones a lo largo de muchos años, y con ello beneficiar a los trabajadores mexicanos al momento del retiro.

Para evitar una sobre exposición en los mercados de renta variable de las carteras de aquellos trabajadores que se encuentran próximos al retiro, se establece que las Siefore deberán procurar la seguridad de dichas carteras, con lo cual se espera que los recursos invertidos en la Siefore básica de pensiones y las Siefore 65-69; 60-64 y 55-59 tengan posiciones más conservadoras en donde el destino de las inversiones recaiga casi en su totalidad en activos de bajo riesgo como deuda gubernamental.

En el mismo orden de ideas, se propone reducir el número de semanas cotizadas para que los trabajadores puedan obtener el saldo de sus cuentas individuales de mil 250 a 750 semanas de cotización para los trabajadores sujetos a la Ley del Seguro Social, y de 25 a 13 años para los trabajadores sujetos a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Por otro lado, se otorga el beneficio de una Afore para todas aquellas personas que trabajan de manera independiente, para lo cual se agrega el seguro de vejez en el régimen voluntario de la Ley del Seguro Social ampliando los beneficios de este régimen.

Esta iniciativa también contiene una visión con perspectiva de género, al proponer que a las y los trabajadores que tengan

bajo su cuidado exclusivo a una hija o hijo recién nacido, o que padezcan cáncer, y que por esta razón tomen la decisión de abandonar su trabajo; se les tenga por cotizadas esas semanas en que estén en condición de desocupación laboral por los motivos expuestos, hasta por un periodo de un año, a efectos de cumplir con menos dificultad con los requisitos para las prestaciones de seguro de vejez. Lo anterior es de suma importancia ya que muchos hombres y, en mayor medida mujeres, se enfrentan en soledad al nacimiento de sus hijas e hijos.

Lo anterior no sólo trae consecuencias terribles para la economía familiar en lo inmediato, sino también a largo plazo, pues muchas veces les impide tener una pensión justa debido a que las vicisitudes de la vida les han impedido cumplir con el requisito de semanas cotizadas para ello.

En Acción Nacional reconocemos que son muchos los aspectos que hacen que mujeres y hombres no tengan acceso a una pensión digna al final de su vida laboral. Esta iniciativa plantea una propuesta para igualar las condiciones de acceso a una pensión digna para aquellos quienes tienen una menor tasa de participación laboral, por ser quienes más a menudo dejan el empleo cuando es necesario cuidar a un hijo, o a un familiar, o toman empleos con menor demanda de tiempo para poder combinar mejor con las responsabilidades familiares, y que históricamente han sido las mujeres.

Es así que con esta propuesta se pretende atender a quienes suelen acumular menos registros contributivos a lo largo de su vida laboral y acaban por tener menos derechos jubilatorios.

4. Beneficios de la iniciativa

Esta propuesta contiene modificaciones legales que permitirán a la población mexicana gozar de los siguientes beneficios:

- México avanza hacia una política de pensiones de tercera generación (la primera generación fue el cambio al sistema de Afore el 1 de julio de 1997, la segunda fue la reforma que creó las Siefore generacionales en diciembre de 2019).
- Por primera vez en la historia se incluye a los trabajadores independientes en las Afore. Para ello, agregamos el ramo de vejez al régimen voluntario establecido en la Ley del Seguro Social.

- Se reducen las semanas de cotización de 1,250 a 750 para acceder a una pensión mínima garantizada en la Ley del Seguro Social, y de 25 a 14 años para los trabajadores al servicio del Estado.
- Se propone un incremento sustancial en las pensiones. Para ello abordamos de manera integral las siguientes tres variables: 1) Aportaciones a capital; 2) Rendimientos, y 3) Comisiones.

Para atender el primer punto proponemos que se incrementan las aportaciones obligatorias sobre las Afore del 6.5 por ciento a 15 por ciento.

Para mejorar los rendimientos, se establece que el objetivo del régimen de inversión deberá ser la obtención del máximo nivel de rentabilidad en el largo plazo, sin sacrificar el poder adquisitivo futuro del retorno esperado, por ello se propone que las Siefore puedan invertir una mayor proporción en activos de renta variable nacional e internacional, y que se permita la compra de derivados financieros con la finalidad de realizar operaciones de cobertura de los portafolios de inversión.

- No se modifica la metodología para el cálculo de las comisiones, lo que implica que estamos maximizando el Índice de Rendimiento Neto de las Afore.
- Apoya a los padres de familia que por razones del cuidado de sus recién nacidos optan por alejarse del mercado laboral, ya que permite descontar 52 semanas de cotización sobre las requeridas para el retiro.

Es necesario mencionar que la presente iniciativa fue presentada por las senadoras y senadores del Grupo Parlamentario de Acción Nacional en el Senado de la Republica, sin embargo, buscamos que las mexicanas y mexicanos tengan una pensión digna y que la presente propuesta sea dictaminada a la brevedad en conjunto con las demás de la materia.

Por lo expuesto y fundado, se somete a la consideración de la Asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en materia de pensiones

Artículo Primero. Se **reforma** el segundo párrafo del artículo 154; el primer párrafo del artículo 162 y los párrafos segundo, tercero y cuarto del artículo 168; se **adiciona** un antepenúltimo párrafo al artículo 13; un último párrafo al artículo 154; dos últimos párrafos al artículo 162; un capítulo IV y un artículo 250 C, todos ellos de la Ley del Seguro Social, para quedar como sigue:

Artículo 13. Voluntariamente podrán ser sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio:

I. a V. ...

Los trabajadores independientes que no estuvieran incorporados a aseguramiento conforme al régimen voluntario, o que dejaran de estarlo por cualquier motivo, podrán en cualquier momento incorporarse al aseguramiento voluntario.

...

...

Artículo 154. ...

Para gozar de las prestaciones de este ramo se requiere que el asegurado tenga reconocidas ante el Instituto un mínimo de **setecientas cincuenta cotizaciones semanales.**

...

...

El trabajador cesante gozará de los mismos beneficios establecidos en el artículo 162 de esta Ley para las madres o padres asegurados con hijos recién nacidos, o que padezcan cáncer, debiendo dar aviso al Instituto dentro del término que ahí se señala.

Artículo 162. Para tener derecho al goce de las prestaciones del seguro de vejez, se requiere que el asegurado haya cumplido sesenta y cinco años de edad y tenga reconocidas por el Instituto un mínimo de **setecientas cincuenta cotizaciones semanales.**

...

La madre o padre asegurado que tenga bajo su cuidado exclusivo a un hijo recién nacido, y que a consecuencia de ese hecho se vea en la necesidad de salir del mercado laboral, se le tendrán por cumplidas las semanas de cotización durante el tiempo en que tenga esa condición de desocupación laboral, y hasta por un periodo de un año, contado a partir de que se cumplan los periodos de descanso a que hace referencia el artículo 170 de la Ley Federal del Trabajo.

El asegurado deberá dar aviso al Instituto dentro de los sesenta días posteriores a su desocupación voluntaria. Lo señalado en el párrafo anterior, será extensivo a los progenitores a que hace referencia el artículo 170 Bis de la Ley Federal del Trabajo.

Artículo 168. Las cuotas y aportaciones a que se refiere el artículo anterior serán:

I. En el ramo de retiro, a los patrones les corresponde cubrir el importe equivalente al cuatro punto ciento veinticinco por ciento del salario base de cotización del trabajador.

II. En los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez, a los patrones y a los trabajadores les corresponde cubrir las cuotas del cinco punto doscientos setenta y cinco, y uno punto ciento veinticinco por ciento sobre el salario base de cotización, respectivamente.

III. En los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez la contribución del Estado será igual al cuatro punto cuatrocientos setenta y cinco por ciento sobre el salario base de cotización, y

IV...

Título Tercero Del Régimen Voluntario

...

Capítulo IV Del Seguro de Vejez

Artículo 250 C. Los asegurados que opten por este régimen tendrán derecho al goce de las prestaciones del seguro de

vejez previstas en el artículo 161 de esta Ley, para lo cual se requiere que el asegurado haya cumplido sesenta y cinco años de edad y tenga reconocidas por el Instituto un mínimo de setecientas cincuenta cotizaciones semanales.

En caso que el asegurado tenga sesenta y cinco años o más y no reúna las semanas de cotización señaladas en el párrafo precedente, podrá retirar el saldo de su cuenta individual en una sola exhibición o seguir cotizando hasta cubrir las semanas necesarias para que opere su pensión.

Los trabajadores que opten por este seguro, deberán cubrir el cien por ciento de las aportaciones sobre el salario base de cotización vigente.

Artículo Segundo. Se reforma el segundo párrafo del artículo 84, el primer párrafo del artículo 89 y la fracción II del artículo 102; y se adiciona un segundo párrafo al artículo 89 todos ellos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para quedar como sigue:

Artículo 84. Para los efectos de esta ley, existe cesantía en edad avanzada cuando el Trabajador quede privado de trabajo a partir de los sesenta años de edad.

Para gozar de las prestaciones de cesantía en edad avanzada se requiere que el Trabajador tenga un mínimo de catorce años de cotización reconocidos por el instituto.

...

Artículo 89. Para tener derecho al goce de las prestaciones del seguro de vejez, se requiere que el trabajador o pensionado por riesgos del trabajo o invalidez haya cumplido sesenta y cinco años de edad y tenga reconocidos por el Instituto un mínimo de catorce años de cotización.

La madre o padre trabajador que tenga bajo su cuidado exclusivo a un hijo recién nacido, y que a consecuencia de ese hecho se vea en la necesidad de salir del mercado laboral, se le tendrán por cumplidas las semanas de cotización durante el tiempo en que tenga esa condición de desocupación laboral, y hasta por un periodo de un año, contado a partir de que se cumplan los periodos de descanso a que hace referencia el artículo 170 de la Ley Federal del Trabajo.

El trabajador deberá dar aviso al Instituto dentro de los sesenta días posteriores a su desocupación voluntaria. Lo señalado en el párrafo anterior, será extensivo a los progenitores a que hace referencia el artículo 170 Bis de la Ley Federal del Trabajo.

...

Artículo 102. Las Cuotas y Aportaciones a que se refiere este Capítulo serán:

I. ...

II. A las Dependencias y Entidades les corresponde una Aportación de retiro de tres punto cinco por ciento, y por cesantía en edad avanzada y vejez, de cuatro punto seiscientos setenta y cinco por ciento del Sueldo Básico, y

III. ...

Artículo Tercero. Se reforma el primer párrafo del artículo 43; el segundo párrafo del artículo 47; la fracción IX del artículo 48; y el primer párrafo del artículo 74 Ter; y se deroga la fracción XI del artículo 48, todos ellos de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, para quedar como sigue:

Artículo 43. El régimen de inversión deberá tener como principal objetivo otorgar la mayor rentabilidad, sin sacrificar el poder adquisitivo futuro del retorno esperado. Asimismo, el régimen de inversión tenderá a incrementar el ahorro interno y el desarrollo de un mercado de instrumentos de largo plazo acorde con el sistema de pensiones. A tal efecto, proveerá que las inversiones se canalicen preponderantemente, a través de su colocación en valores, a fomentar:

- a) La actividad productiva nacional;
- b) La mayor generación de empleo;
- c) La construcción de vivienda;
- d) El desarrollo de infraestructura estratégica del país, y
- e) El desarrollo regional

...

Artículo 47. ...

Sin perjuicio de lo anterior, las administradoras estarán obligadas a balancear una sociedad de inversión cuya cartera estará integrada por valores cuyas características específicas preserven el valor adquisitivo del ahorro de los trabajadores, así como por aquellos otros que a juicio de la Junta de Gobierno se orienten al propósito de maximizar la rentabilidad futura de las inversiones de cada sociedad de inversión, velando siempre por la seguridad de aquellas sociedades de inversión correspondientes a los trabajadores próximos a recibir su pensión.

A su vez, las sociedades de inversión podrán recibir e invertir recursos correspondientes a una subcuenta en forma exclusiva, o a diversas subcuentas conjuntamente y, asimismo, deberán establecer en los prospectos de información los requisitos que mediante reglas de carácter general determine la Comisión que deberán cumplir los trabajadores para poder elegir que sus recursos se inviertan en la sociedad de inversión de que se trate de conformidad con su régimen de inversión.

Los trabajadores que no cumplan con los requisitos exigidos para invertir en una sociedad de inversión deberán traspasar los recursos invertidos en ésta, a otra sociedad de inversión en la que sí sea admisible la inversión de sus recursos, conforme a las reglas de carácter general que al efecto expida la comisión.

Igualmente, la Comisión podrá determinar, mediante disposiciones de carácter general, el porcentaje máximo de recursos de cada subcuenta de los trabajadores que podrá invertirse en las sociedades de inversión que por su naturaleza así lo ameriten.

Los trabajadores tendrán derecho a invertir sus recursos en cualquiera de las sociedades de inversión que sean operadas por la administradora que les lleve su cuenta individual, siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos en el respectivo prospecto de información, los recursos que pretendan invertir correspondan a la subcuenta o subcuentas respecto de las cuales la sociedad de inversión que elijan esté autorizada para recibir e invertir recursos y no se excedan de los límites de inversión que, en su caso, determine la comisión.

Artículo 48.- Las sociedades de inversión tendrán prohibido lo siguiente:

I. a VIII. ...

IX. Celebrar operaciones en corto, con títulos opcionales, futuros y derivados y demás análogas a éstas, así como cualquier tipo de operación distinta a compraventas en firme de valores, salvo cuando se trate de operaciones con fines de cobertura y lo autorice el Banco de México a propuesta de la comisión;

Artículo 74 ter. - Los trabajadores no afiliados y aquellos que opten por el régimen voluntario establecido en la Ley del Seguro Social, podrán abrir una cuenta individual en la administradora de su elección con el fin de ahorrar para pensionarse.

X. ...

XI. Se deroga

Artículo Cuarto. Se adiciona una fracción XI al artículo 25 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, para quedar como sigue:

Artículo 25. Los contribuyentes podrán efectuar las deducciones siguientes:

I. a X. ...

XI. Las aportaciones efectuadas para fondos de pensiones o jubilaciones del personal establecidas en el artículo 168 de la Ley del Seguro Social.

...

Transitorios

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

Segundo. El Instituto Mexicano del Seguro Social, así como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado contarán con un plazo de 90 días, a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para realizar las adecuaciones reglamentarias correspondientes.

Tercero. La cuota patronal prevista en el artículo 102 de la Ley del Seguro Social se incrementará gradualmente en un plazo de 8 años, contados a partir de la entrada en vigor de este decreto, hasta alcanzar lo establecido en la fracción I del artículo 168, conforme lo determine el Consejo Técnico.

Notas

1 <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/06/12/mexico-perdio-casi-un-millon-de-empleos-en-lo-que-va-de-2020/>

2 <https://expansion.mx/economia/2020/06/12/mexico-pierde-1-millones-de-empleos-en-tres-meses>

3 <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/pib-de-mexico-registrara-desplome-de-16-5-en-el-segundo-trimestre-estima-citibanamex>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de septiembre de 2020.—
Diputado Jorge Arturo Espadas Galván (rúbrica).»

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

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa que reforma el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Claudia Pastor Badilla, del Grupo Parlamentario del PRI

Quien suscribe, diputada Claudia Pastor Badilla, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en previsto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y lo dispuesto en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, promueve la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo segundo y se recorren los párrafos subsecuentes del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de reconocer y garantizar los derechos de las generaciones futuras, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

I. Antecedentes

a) Contexto

Es bien sabido que nuestras relaciones políticas, económicas y sociales conllevan acciones que necesariamente traerán

consecuencias a corto y a largo plazo. Actualmente nos encontramos ante un gran avance científico y tecnológico que puede beneficiar y facilitar nuestra forma de vida, pero, probablemente también traerá efectos perjudiciales que se prolongarán más allá de nuestra propia existencia.

Pedro Luis López Sela sostiene que es necesario buscar “una cultura que equilibre el desarrollo científico y tecnológico con una salvaguarda ética que resulte capaz de dar una nueva responsabilidad. Es nuestra obligación tener presente que debemos responder por las acciones que realicemos y que pudieran causar daño no sólo a los seres humanos actuales, sino también al medio ambiente y a las generaciones futuras.”¹

El oceanógrafo Jacques Cousteau fue el primero en referenciar el tema de las “generaciones futuras”, a través de su obra *A Bill of Rights for Future Generations*. En 1975, éste concluía en un proyecto de declaración en el que se llamaba al “reconocimiento mundial de unos de los objetivos fundamentales del movimiento ecologista: la conservación del patrimonio ambiental, en igual o mejor estado del que heredamos de nuestros antecesores, para las siguientes generaciones.”²

En 1994, mediante un evento celebrado en la Universidad de la Laguna, en el que intervinieron la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, el Equipo Cousteau, así como treinta expertos procedentes de diversos países, se adoptó la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Generaciones Futuras (Declaración de la Laguna).³

De acuerdo con Kenneth Mac Farlane, sin que Cousteau lo hubiera imaginado, su preocupación por el medio ambiente lo llevaría a destacar tan claramente un aspecto de los derechos humanos al que no se le había prestado la suficiente atención y detención en cuanto a sus implicaciones, a saber: el reconocimiento y protección de los derechos de las generaciones futuras.⁴

Como se observa, la aportación que Jacques Cousteau realizó fue precisamente concientizar sobre la preservación y cuidado del mundo en el que vivimos y en el que vivirán otras personas; desde luego, lo hizo con un enfoque ambientalista, pero ha servido como base para introducirnos al tema de las generaciones futuras y plantearlo más allá del contexto ambiental.

b) Generación humana y generación humana futura

William Ordóñez, en su ponencia denominada “Reflexión acerca de la naturaleza jurídica que tiene la protección hacia las generaciones futuras”, señala que el concepto de **generación humana** se refiere al conjunto de individuos de esta raza que viven en un momento determinado, las cuales pueden convivir con otros conjuntos de generaciones que son sus hijos, nietos, bisnietos, etcétera.

Por otra parte, el concepto de **generación humana futura** se refiere al conjunto de seres humanos que aún no existen, pero que de conformidad con las probabilidades y desarrollo de la naturaleza, seguramente existirán.⁵

c) Responsabilidad intergeneracional

De acuerdo con William Ordóñez, existen distintas expresiones lingüísticas para referirse al derecho de las generaciones futuras, por ejemplo: responsabilidad intergeneracional, futurología, ética del género humano, equidad intergeneracional, justicia intergeneracional o protección jurídica de las generaciones futuras.

Así, la responsabilidad intergeneracional tiene una reflexión filosófica basada en la capacidad para prever el futuro y la actitud ética que debemos asumir con base en nuestras previsiones, para extender la responsabilidad hacia las generaciones futuras.⁶

Por tanto, nuestro actuar en el presente debe ejecutarse de forma responsable con la finalidad de que las generaciones futuras puedan disfrutar del bien común en el que nos estamos desarrollando.

d) Justicia o equidad intergeneracional.

En 1974 el economista James Tobin, propuso el concepto de justicia intergeneracional señalando: “Los administradores de las instituciones donantes son los guardianes del futuro en contra de las pretensiones del presente. Su tarea es administrar lo que se dona para preservar la equidad entre las generaciones.”⁷

Por su parte, la jurista Edith Brown Weiss, propuso una teoría de la justicia intergeneracional, compuesta por tres principios: el primero, indica que cada generación deberá conservar la diversidad de la base de sus recursos naturales y culturales; el segundo, señala que cada generación deberá

mantener la calidad de la tierra para que pueda ser entregada en una condición que no sea inferior de lo que la recibió; y el tercero, expresa que cada generación deberá otorgar a sus miembros derechos equitativos para que puedan acceder al legado de la generación anterior y deberá conservar este acceso para las generaciones posteriores.⁸

La justicia intergeneracional incluye a las generaciones pasadas, presentes y futuras. Joshua Beneite indica que este concepto se origina en la idea de “responsabilidad” que se va perfilando hasta alcanzar el empaque político actual, en términos de “justicia”.⁹

El concepto de justicia o equidad intergeneracional se sustenta en el principio *neminem laedere*, que significa *no causar daño a nadie*. Por lo tanto, las generaciones presentes deben conducirse bajo este principio, satisfaciendo sus necesidades sin que se comprometan o pongan en riesgo las necesidades de las generaciones futuras.

Finalmente, la justicia y la responsabilidad intergeneracionales tienen como punto central la necesidad de generar alternativas que permitan equilibrar las acciones de las generaciones presentes hacia las generaciones del futuro, protegiendo los bienes de la naturaleza y los bienes culturales de valor universal.

e) Derechos humanos

Planteado lo anterior, consideramos pertinente señalar que los derechos humanos han tenido un progreso indiscutible, sobre todo a partir de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011. Con esta reforma, el Estado mexicano ha intentado dar mayor protección a las personas a través de la tutela efectiva de los derechos humanos reconocidos en la Constitución, así como en los tratados internacionales en los que es parte.

Siguiendo esa línea, los titulares de esos derechos son los seres humanos sin distinción alguna, es decir, las generaciones presentes, que se conforman por personas de la raza humana y que viven en un momento determinado; sin embargo, valdría la pena replantearnos la posibilidad de incluir a las generaciones futuras, pues como bien sostiene Luis Gabriel Ferrer Ortega, cada persona que nace, sin importar la época, debe gozar, por lo menos, de los mismos derechos humanos y las mismas condiciones de las que disfrutaban las generaciones presentes.

La idea planteada anteriormente, se sustenta en “la propia concepción de la universalidad de los derechos humanos. Si los derechos fundamentales se extienden sin importar la ubicación geográfica del individuo, la particular localización temporal también debe ser intrascendente: todo hombre tiene o tendrá derechos fundamentales en cualquier lugar o época.”¹⁰

II. Propósito de la iniciativa

El derecho de las generaciones futuras o al menos la responsabilidad de las generaciones presentes hacia las futuras, tiene gran auge en materia ambiental, partiendo del principio de equidad intergeneracional, sin embargo, cuando hablamos de generaciones futuras, no solo se trata de protección del tema ambiental, ya que los derechos de las generaciones futuras incluyen otros aspectos, por ejemplo: prohibición de discriminación, pluralismo, solidaridad, patrimonio cultural, etcétera, razón por la cual consideramos que esto debe proyectarse a otras áreas como *lege ferenda*.

Por esa razón, el propósito de la presente iniciativa es incorporar en el texto constitucional el reconocimiento del Estado a los derechos de las generaciones futuras, con la finalidad de que se les garantice, en la medida de lo posible, el goce y disfrute de los derechos humanos y las condiciones físicas, económicas, sociales, culturales y ambientales que actualmente gozamos las generaciones presentes.

III. Orden normativo

a) Nacional

En México, la referencia a las “generaciones futuras”, ha sido adoptada en algunas legislaciones con el propósito de establecer una serie de grados de responsabilidad de las generaciones presentes con las futuras, pero la mayoría están relacionadas con la materia ambiental. Por mencionar algunas, se tienen las siguientes:

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en la fracción V, del artículo 15 establece: “la responsabilidad respecto al equilibrio ecológico, comprende tanto las condiciones presentes como las que determinarán la calidad de la vida de las **futuras generaciones**.”

Ley de Aguas Nacionales, en la fracción XXI, del artículo 3, define el desarrollo sustentable en materia de recursos hídricos, el cual no debe comprometer la satisfacción de las necesidades de agua de las **generaciones futuras**.

También existen leyes y reglamentos de diversos Estados como Colima, Guerrero, Chiapas, Morelos y Tabasco que aluden a las generaciones futuras, en las cuales por lo general tratan temas como el desarrollo forestal, movilidad sustentable, desarrollo sustentable, daño ambiental, protección del patrimonio cultural y natural, residuos sólidos, entre otros. Además, en Estados como Hidalgo, Nayarit, Baja California Sur y Campeche existen códigos de ética y de conducta para los servidores públicos, que hacen referencia a las generaciones futuras.

A nivel constitucional local, Chihuahua y Yucatán en los artículos 173 y 90, respectivamente, contemplan algunos postulados vinculados con los derechos de las generaciones futuras. Asimismo, la Constitución Política de la Ciudad de México en los artículos 13, apartado A, 1; el artículo 16, apartado A 2 y el artículo 59, apartado B 8, fracción XIII, dispone de manera general el derecho al medio ambiente sano, biodiversidad y derechos de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes.

Un texto normativo más reciente, publicado el 8 de febrero de 2019 en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, es la Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus garantías de la Ciudad de México.¹¹ Este ordenamiento es de especial interés ya que en los artículos 20, 53, 61, 62, 93, 94 y 118 incorporan disposiciones relacionadas con las generaciones futuras, no solo desde una perspectiva ambientalista, sino en temas como la protección, conservación y rehabilitación del patrimonio cultural y natural; garantizar el derecho humano al agua; desarrollo sustentable e igualdad de oportunidades para que exista una sociedad solidaria, más justa y equitativa; derecho a la ciudad, que se refiere a usar, ocupar, producir y disfrutar una ciudad justa, democrática, inclusiva, sustentable y habitable, ya que ésta se considera como un bien común esencial para una vida plena; derecho a un medio ambiente sano, así como a contar con servicios públicos básicos para la salud y bienestar.

En el artículo 118 del ordenamiento en análisis, se establecen las perspectivas transversales con las que se realizará el ejercicio de la función pública, en lo que nos concierne, el inciso i), establece como perspectiva la sustentabilidad: que se refiere a que los planes, políticas públicas, programas y medidas administrativas, legislativas y judiciales deben garantizar el desarrollo integral, extendido a largo plazo, para que se respete y preserve el entorno natural y el patrimonio ambiental, **salvaguardando los derechos de las generaciones presentes y futuras.**

b) Internacional

A nivel internacional existen diversos instrumentos que contemplan a las *generaciones futuras o venideras*, entre ellos se encuentran:

1. La Carta de Naciones Unidas, (1945). En el preámbulo se señala que los pueblos de las Naciones Unidas preservarán a “las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles.”¹²

2. Declaración sobre el fomento entre la juventud de los ideales de paz respeto mutuo y comprensión entre los pueblos (1965). En el primer párrafo de esta declaración se manifiesta: “Recordando que, según consta en la Carta de las Naciones Unidas, los pueblos se han declarado resueltos a *preservar las generaciones venideras* del flagelo de la guerra.”¹³

3. Declaración de los principios de la cooperación cultural internacional, (1966). El artículo X establece: “En la cooperación cultural deberá concederse particular importancia a la educación moral e intelectual de la juventud con espíritu de amistad, de comprensión internacional y de paz. La cooperación cultural fomentará entre los Estados la conciencia de la necesidad de suscitar vocaciones en los campos más diversos y de favorecer la formación profesional de las **nuevas generaciones.**”¹⁴

4. La Convención de la UNESCO, relativa a la protección del patrimonio mundial natural y cultural, (1972). En su artículo 4 se establece que: “Cada uno de los Estados Partes de la presente Convención reconoce que la obligación de asegurar la identificación, la protección, la conservación, el reconocimiento de valor y *la transmisión a las generaciones futuras* del patrimonio cultural y natural en los artículos 1 y 2 situado en su territorio, le incumbe en el más alto grado.”

5. Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o de conflicto armado, (1974). En su párrafo octavo refiere: “Consciente de su responsabilidad por **el destino de la generación venidera** y por el destino de las madres que desempeñan un importante papel en la sociedad, en la familia y particularmente en la crianza de los hijos...”¹⁵

6. Declaración Universal de los derechos humanos de las generaciones futuras (Declaración de la Laguna),

(1994). Determinó qué derechos deben protegerse, por ser inherentes al ser humano y corresponder a valores morales universales. También se plasmó la necesidad de reconocer derechos a personas que aún no existen, pero que lo harán.¹⁶

Esta declaración aborda los siguientes temas: preservación de la tierra, libertad de opción de las generaciones futuras, la vida y preservación de especie humana, excención de toda responsabilidad individual por acciones cometidas por las generaciones precedentes, conservación y transmisión de los bienes culturales, desarrollo individual y colectivo sobre la Tierra, medio ambiente equilibrado, patrimonio común de la humanidad, paz, no discriminación, intangibilidad de los derechos humanos de las personas pertenecientes a las generaciones futuras.

7. Declaración sobre las Responsabilidades de las Generaciones Actuales para con las Generaciones Futuras (1997). Esta declaración plasma la responsabilidad de las generaciones presentes hacia las futuras. En ella se abordan: la libertad de elección; mantenimiento y perpetuación de la humanidad; preservación de la vida en la Tierra; protección del medio ambiente; genoma humano y diversidad biológica; diversidad cultural y patrimonio cultural; patrimonio común de la humanidad; paz; desarrollo; educación; y, no discriminación.¹⁷

8. Declaración universal sobre Bioética y derechos humanos, (2005). En su artículo 16 se establece la protección de las generaciones futuras, señalando que: “Se deberían tener debidamente en cuenta las repercusiones de las ciencias de la vida en las **generaciones futuras**, en particular en su constitución genética.”¹⁸

9. Otros instrumentos aluden a *la equidad intergeneracional*, pero desde una perspectiva ambiental, centrándose también en el concepto de **desarrollo sustentable**. Entre ellos se tienen: “la Convención Internacional para la Regulación de la Caza de las Ballenas de 1946, CITES, la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres de 1973, Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres de 1979, Carta Mundial de la Naturaleza de 1982, el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono de 1985 y su Protocolo de Montreal de 1985, Agenda 21, la Declaración de Río de 1992, la Convención

Marco sobre el Cambio Climático de 1992 y el Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992 (...)”¹⁹

10. Constituciones de otros países. En un ejercicio de derecho comparado en el tema del reconocimiento y protección de los derechos de las generaciones futuras, se observa que en la Constitución de Brasil en el Capítulo VI, Del Medio Ambiente, el artículo 225 establece el derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, así como su preservación para las generaciones futuras.²⁰

En el artículo 41 de la Constitución de Argentina se establece el derecho a un ambiente sano para el desarrollo de generaciones presentes, sin comprometer las futuras.²¹

El artículo 20.a. de la Constitución de Alemania previene que el Estado, teniendo en cuenta el compromiso con las generaciones futuras, protegerá las bases naturales de la vida.

En Polonia, la sección primera del artículo 74 de su Constitución instruye a las autoridades a adoptar políticas que aseguren la certeza ecológica de las futuras generaciones.²²

Por su parte, en el artículo 11 de la Constitución de Japón se reconoce de forma expresa el derecho de las generaciones futuras, refiriendo que no se le impedirá al pueblo el goce de ninguno de los derechos humanos y se confieren a las generaciones futuras como derechos eternos e inviolables.²³

En la Constitución de Noruega, el artículo 112 establece el derecho a disfrutar de un ambiente sano, así como la utilización de los recursos naturales, salvaguardando a las generaciones futuras.

En el caso de Suiza, en el preámbulo de su Constitución también hace referencia a la responsabilidad del Estado frente a las generaciones futuras.²⁴ En el mismo caso se encuentra Ucrania²⁵, cuyo preámbulo establece la consciencia de la responsabilidad ante las generaciones pasadas, presentes y futuras.

Finalmente, en la legislación francesa se reconocen los derechos de las generaciones futuras, enfocados en el desarrollo sostenible.²⁶

En virtud de lo anterior, se advierte la existencia de diversos instrumentos nacionales e internacionales relativos a declaraciones, constituciones, leyes, reglamentos y códigos que contemplan a las *generaciones futuras o venideras* como

sujetos activos de derechos, la gran mayoría en materia ambiental; sin embargo, la Declaración Universal de los derechos humanos de las generaciones futuras y la Declaración sobre las Responsabilidades de las Generaciones Actuales para con las Generaciones Futuras, y la La Ley Constitucional de Derechos Humanos y sus garantías de la Ciudad de México, integran más temas concernientes a las generaciones futuras, de ahí nuestro planteamiento para extender esta protección de forma transversal y abarcar todas las condiciones en que puedan verse afectadas las condiciones de vida, goce y ejercicio de derechos de las generaciones futuras.

IV. Justificación de la iniciativa.

La calidad de vida de las generaciones con las que interactuamos, así como las generaciones que llegarán a existir, dependerá en gran medida de la responsabilidad de nuestras acciones, pues los efectos que se generen en nuestro tiempo sin duda repercutirán a corto y largo plazo, es decir, pueden traducirse en beneficios o perjuicios aún cuando nosotros ya no existamos.

De acuerdo con el artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Generaciones Futuras, los Estados, los individuos y, en general, todas las entidades públicas y privadas deben velar para que los derechos humanos de las generaciones futuras no se sacrifiquen a los imperativos de la facilidad inmediata y del interés actual, por ello, los Estados, atendiendo a las exigencias de la solidaridad internacional, adoptarán las medidas apropiadas, de orden legislativo o cualquier otro, para preservar y garantizar los derechos humanos de las generaciones futuras.

De lo anterior se observa que, nuestro país, y en especial nosotros como legisladoras y legisladores, somos responsables de impulsar acciones efectivas para contribuir a la protección de las generaciones futuras, así, debemos solidarizarnos y crear conciencia sobre nuestro estilo de vida y sus efectos a futuro, tomando como base la equidad intergeneracional que se fundamenta en el principio de *no dañar a nadie*, y que se extiende por el transcurso del tiempo.

Si bien a nivel nacional e internacional encontramos diversos instrumentos que hacen referencia a las generaciones futuras, la gran mayoría tiene un enfoque meramente ambientalista, por lo que la importancia de adicionar los derechos de las generaciones futuras dentro del texto constitucional reside en garantizar –como concisión mínima– que éstas gocen del reconocimiento de derechos, así como de los bienes de la

naturaleza y los bienes culturales de valor universal de los que disfrutamos las generaciones presentes.

Por lo expuesto se estima plenamente justificada la incorporación que se propone en la Carta Magna.

V. Contenido de la iniciativa.

La presente iniciativa pretende incluir el reconocimiento y protección de los derechos de las generaciones futuras en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para tal efecto, se propone adicionar un párrafo segundo y recorrer los párrafos subsecuentes del artículo 1o. constitucional, para incluir los derechos de las generaciones futuras con el objeto de garantizar que éstas gocen del reconocimiento de los derechos y de los bienes de la naturaleza y los recursos culturales de valor universal que disfrutamos las generaciones presentes, de conformidad con los principios de preservación, sustentabilidad y equidad intergeneracional.

El principio de preservación impone al Estado –por conducto de todas sus autoridades– la obligación de garantizar la diversidad cultural y natural para proteger y mantener la calidad de vida en la Tierra, de manera que las generaciones futuras puedan disfrutar de las condiciones sociales, culturales y ambientales presentes, y no reciban un planeta con daños irreversibles, con lo cual también se busca abonar a la preservación del legado histórico de la especie humana.

Respecto al principio de sustentabilidad, implica la realización de planes, políticas públicas, programas y medidas administrativas, legislativas y judiciales que garanticen la calidad de vida y bienestar social, extendido en el tiempo, para que se respete y preserve el entorno natural y el patrimonio ambiental y cultural.

Por último, el principio de equidad intergeneracional conlleva la obligación que tenemos las generaciones presentes respecto a las generaciones futuras para brindarles la posibilidad de contar –por lo menos– con las mismas oportunidades en cuanto al uso del patrimonio común, tanto cultural como ambiental, bajo la premisa esencial en la que se ha sustentado desde origen la vida en sociedad, consistente en la prohibición de no hacer daño, ni a las generaciones presentes ni a las venideras.

Para mayor comprensión de la iniciativa que se propone, se presenta la siguiente tabla comparativa en la que se aprecia en

la primera columna el texto vigente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la segunda columna la propuesta de adición resaltada en negritas:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE ADICIÓN
Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos...	Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos...
<i>Sin correlativo</i>	El Estado deberá garantizar el goce y ejercicio de los derechos humanos, los bienes y los recursos naturales y culturales de valor universal, en favor de las generaciones presentes, sin comprometer, menoscabar, disminuir o poner en riesgo los derechos de las generaciones futuras, de conformidad con los principios de preservación, sustentabilidad y equidad Intergeneracional.
Las normas...	Las normas...
Todas las autoridades...	Todas las autoridades...
Está prohibida...	Está prohibida...
Queda prohibida...	Queda prohibida...

Por lo expuesto, en mi carácter de diputada federal integrante de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, someto a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto por el que se adiciona un párrafo segundo y se recorren los párrafos subsecuentes del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de reconocer y garantizar los derechos de las generaciones futuras

Artículo Único: Se adiciona un párrafo segundo y se recorren los párrafos subsecuentes del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos...

El Estado deberá garantizar el goce y ejercicio de los derechos humanos, los bienes y los recursos naturales y culturales de valor universal, en favor de las generaciones presentes, sin comprometer, menoscabar, disminuir o poner en riesgo los derechos de las generaciones futuras,

de conformidad con los principios de preservación, sustentabilidad y equidad intergeneracional.

Las normas...

Todas las autoridades...

Está prohibida...

Queda prohibida...

Transitorio

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

Notas

1 López Sela, Pedro Luis y Alejandro Ferro Negrete, Derecho Ambiental, IURE editores, disponible en:

<https://www.corteidh.or.cr/tablas/29157.pdf>

2 Carta de derechos para las generaciones futuras, consultable en:

<http://fundacionimpulso.com/archivos/12779>

3 Ferrer Ortega Luis Gabriel, Los Derechos de las Futuras Generaciones Desde la Perspectiva del Derecho Internacional: El Principio de Equidad Intergeneracional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2014, disponible en:

<http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/12531>

4 Mac Farlane, Kenneth, Los Derechos Humanos de las Generaciones Futuras, (La Contribución Jurídica de J. Cousteau), disponible en:

<http://www.cidpa.cl/wp-content/uploads/2013/05/8.8-Farlane.pdf>

5 Ideas expresadas en la ponencia del Doctor William Andrés Ordóñez Bastida, “Reflexión acerca de la naturaleza jurídica que tiene la protección hacia las generaciones futuras”, Protección Jurídica a las Futuras Generaciones, y Concepto de Salud, IIJ-UNAM 9/16, disponible en:

https://www.youtube.com/watch?v=e3cw9gjVjGg&t=2551s&ab_channel=IIJUNAM

6 Idea tomada del artículo publicado por Ferrer Ortega, Luis Gabriel y Jesús Guillermo Ferrer Ortega, El problema de la fundamentación filosófica de los derechos de las generaciones futuras, Anuario Mexicano de Derecho Internacional, Vol., VIII, México, enero, 2008, disponible en:

<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/article/view/250/427>

7 C.J.George, Justicia Intergeneracional: La Satisfacción de las necesidades y no de la codicia, disponible en:

<http://socialwatch.org/es/node/14049>

8 Ferrer Ortega, Luis Gabriel y Jesús Guillermo Ferrer Ortega, Op. Cit., disponible en:

<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/article/view/250/427>

9 Beneite Martí, Joshua, Propuestas para una justicia intergeneracional 'omnicomprensiva', disponible en:

<https://www.ecologiapolitica.info/?p=1145>

10 Ferrer Ortega Luis Gabriel, Op. Cit., disponible en:

<http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/12531>

11 Disponible para consulta en la siguiente liga electrónica:

https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/4f2f3870955c01d06c351427c23546c4.pdf?fbclid=IwAR30YkxN2lx4foyQc6SkpQhb-6jjzvPe5SAhKIvMeclS9g6VsGFVCsvfGOo

12 Consultable en:

<https://www.un.org/es/sections/un-charter/preamble/index.html>

13 Consultable en:

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2014.pdf>

14 Consultable en la siguiente liga electrónica:

http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13147&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

15 Consultable en:

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2020.pdf>

16 Puede consultarse dentro del texto de Mac Farlane, disponible en:

<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2256365.pdf>

17 Consultable en la siguiente liga electrónica:

http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13178&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

18 Consultable en la siguiente liga electrónica:

http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=31058&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

19 Ferrer Ortega Luis Gabriel, Ob. Cit., disponible en:

<http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/12531>

20 Consultable en:

<https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/br/br117es.pdf>

21 Consultable en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

22 Esta información se extrajo del artículo publicado por Luis Gabriel Ferrer Ortega y Jesús Guillermo Ferrer Ortega, El problema de la fundamentación filosófica de los derechos de las generaciones futuras, disponible en:

<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/article/view/250/427>

23 Consultable en:

https://www.cu.emb-japan.go.jp/es/docs/constitucion_japon.pdf

24 Consultable en:

<https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/ch/ch191es.pdf>

25 Consultable en:

[https://es.wikisource.org/wiki/Constituci%C3%B3n_de_Ucrania_\(1996\)](https://es.wikisource.org/wiki/Constituci%C3%B3n_de_Ucrania_(1996))

26 Consultable en:

https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/Ing/constitution-espagnol_juillet2008.pdf

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de septiembre de 2020.—
Diputada Claudia Pastor Badilla (rúbrica).»

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

LEY DE MIGRACIÓN

«Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Ley de Migración, a cargo de la diputada Maricruz Robledo Gordillo, del Grupo Parlamentario del PT

La que suscribe, diputada Maricruz Roblero Gordillo, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo de la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, 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 3, fracción XXI; 18, fracción IV; 20, fracción II y VII, 31, 35, párrafo segundo, 36, párrafo quinto, 50, 68, párrafo primero y segundo, 81, párrafo primero y segundo, 82, 84, 96, 97, párrafo primero, y 105. Se adicionan los artículos 3, fracción XIII, 30 Bis al capítulo III del Título Tercero, 138 Bis y Transitorio Primero de la Ley de Migración, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El 26 de marzo de 2019, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional. Tal decreto reforma los artículos 10, 16, párrafo quinto, 21, párrafos noveno, décimo y su inciso b), 31, fracción III, 35, fracción IV, 36, fracción II, 73, fracción XXIII, 76, fracciones IV y XI, y 89, fracción VII. Adiciona los párrafos décimo primero, décimo segundo y décimo tercero al artículo 21 y se deroga la fracción XV del artículo 73, y la fracción I del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Con la reforma y adición realizada al artículo 21 de la CPEUM, se establece que la Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional (GN), cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de dicho artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación. Asimismo, el artículo primero transitorio establece que el Congreso de la Unión dentro de los 60 días naturales siguientes a la entrada en vigor de este Decreto, expedirá la Ley de la Guardia Nacional y hará las adecuaciones legales conducentes.

Por tal motivo, el 27 de mayo de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que reforma la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y los Decretos que expiden la Ley de la Guardia Nacional, la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

En cuanto a la Ley de la Guardia Nacional, la GN tiene entre sus atribuciones, tareas referentes al control migratorio en coordinación con el Instituto Nacional de Migración (INM), a través de la inspección de los documentos migratorios de personas extranjeras, a fin de verificar su estancia regular, con excepción de las instalaciones destinadas al tránsito internacional de personas y, en su caso, proceder a presentar a quienes se encuentren en situación irregular para los efectos previstos en la ley de la materia. Además de apoyar el aseguramiento que realice el INM y a petición del mismo, resguardar las estaciones migratorias y a los extranjeros que en ellas se encuentren (DOF, 2019).

México es un país por el cual pasan flujos constantes de migrantes, el promedio anual suele ser de entre 150 mil y 400 (Segob, 2019), sin embargo; desde finales de 2018, se ha suscitado un inédito fenómeno migratorio proveniente principalmente, de los países centroamericanos del “Triángulo del Norte”,¹ el cual detuvo su dinámica a partir de la emergencia sanitaria por covid-19.

Según datos del INM, el número de extranjeros detenidos por estar en situación irregular en México se redujo desde el inicio de la crisis sanitaria. En marzo, el Instituto detuvo a 7 mil 815 extranjeros, mientras que 12 mil 780 fueron arrestados en 2019. Esta tendencia se reforzó en abril, cuando fueron detenidos 2 mil 625 migrantes. Un año antes, 20 mil 551 personas habían sido interceptadas por agentes migratorios y conducidas a centros de detención, (*Animal Político*, 2020).

En lo que va del año 2020, la cifra de arrestados es hasta diez veces menor que la que se registró el año pasado, sin embargo; conforme las medidas aplicadas por la pandemia permitan la movilidad, miles de personas serán obligadas a migrar ante contextos de pobreza y desempleo en sus países de origen, por lo que los flujos migratorios volverán a la normalidad promedio.

Por ello, se requiere un trabajo conjunto y coordinado entre diferentes instancias a escala nacional y local, con el objeto de garantizar un marco de respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos para que la migración sea segura, ordenada y regular, preservando ante todo los derechos humanos, tal y como los señalan los acuerdos y tratados internacionales que México ha suscrito, entre ellos, el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular.

En este sentido, las acciones coordinadas entre la GN y el INM son fundamentales para garantizar la gestión y el control migratorio, prevenir actos de tortura, tratos crueles inhumanos y degradantes, o la desaparición forzada de migrantes, como ya ha pasado en sexenios anteriores.

Por lo anterior, someto a consideración de esta soberanía las siguientes modificaciones a la Ley de Migración para armonizar las atribuciones asignadas a la GN en materia migratoria y las conferidas al INM, atendiendo a lo contenido en la siguiente tabla comparativa:

Texto vigente en la Ley de Migración	Texto que se propone
Artículo 3.-...	Artículo 3.- ...
I a XII...	I a XII...
XIII. Instituto: al Instituto Nacional de Migración;	XIII. Guardia: a la Guardia Nacional, Órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana;
XIV a XX...	XIV a XX...
XX. Presentación: a la medida dictada por el Instituto mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno.	XXI. Presentación: a la medida dictada por el Instituto o la Guardia, mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno.
...	...
Artículo 18.-...	Artículo 18.-...
I a III...	I a III...
IV. Suspender o prohibir el ingreso de extranjeros, en términos de la presente Ley y su Reglamento;	IV. En coordinación con la Guardia, suspender o prohibir el ingreso de extranjeros, en términos de la presente Ley y su Reglamento;
...	...
Artículo 20.-...	Artículo 20.-...
II. Vigilar la entrada y salida de personas al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y revisar su documentación;	II. En coordinación con la Guardia, vigilar la entrada y salida de personas al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y revisar su documentación;
III a VI...	III a VI...
VII. Presentar en las estaciones migratorias o en los lugares habilitados para tal fin, a los extranjeros que lo ameriten conforme a las disposiciones	VII. En coordinación con la Guardia, presentar en las estaciones migratorias o en los lugares habilitados para tal fin, a los extranjeros que lo ameriten

de esta Ley, respetando en todo momento sus derechos humanos;	conforme a las disposiciones de esta Ley, respetando en todo momento sus derechos humanos.
Sin correlativo	<p>Artículo. 30 BIS.- La Guardia Nacional, Órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, tendrá las siguientes atribuciones en materia migratoria:</p> <p>I. Salvaguardar la integridad de las personas y de su patrimonio; garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz social, así como prevenir la comisión de delitos en las zonas fronterizas y en la tierra firme de los litorales, la parte perteneciente al país de los pasos y puentes limítrofes, aduanas, recintos fiscales, con excepción de los marítimos, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, los centros de supervisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías férreas, los aeropuertos, el espacio aéreo y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares;</p> <p>II. Realizar, en coordinación con el Instituto, la inspección de los documentos migratorios de personas extranjeras, a fin de verificar su estancia regular, con excepción de las instalaciones destinadas al tránsito internacional de personas y, en su caso, proceder a presentar a quienes se encuentren en situación irregular para los efectos previstos en la ley de la materia;</p> <p>III. Apoyar el aseguramiento que realice el Instituto y a petición del mismo, resguardar las estaciones</p>

<p>Artículo 31.- Es facultad exclusiva de la Secretaría fijar y suprimir los lugares destinados al tránsito internacional de personas por tierra, mar y aire, previa opinión de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; de Comunicaciones y Transportes; de Salud; de Relaciones Exteriores; de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y en su caso, de Marina. Asimismo, consultará a las dependencias que juzgue conveniente.</p> <p>Artículo 35.-...</p> <p>Corresponde de forma exclusiva al personal del Instituto vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros y revisar la documentación de los mismos.</p> <p>Artículo 36.-...</p> <p>En los casos en que el Instituto cuente con elementos suficientes para presumir la falta de autenticidad de los documentos o de veracidad de los elementos aportados para acreditar la nacionalidad mexicana, determinará el ingreso o rechazo de la persona de que se trate, después de realizar la investigación respectiva. Este procedimiento deberá ser racional y en ningún caso excederá de 4 horas.</p> <p>...</p>	<p>migratorias y a los extranjeros que en ellas se encuentren; IV. En coordinación con el Instituto, inscribir las detenciones en el registro nacional de detenciones, y V. Las demás que señale esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.</p> <p>Artículo 31.- Es facultad exclusiva de la Secretaría fijar y suprimir los lugares destinados al tránsito internacional de personas por tierra, mar y aire, previa opinión de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; de Comunicaciones y Transportes; de Salud; de Relaciones Exteriores; de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y en su caso, de Marina y, de Seguridad y Protección Ciudadana. Asimismo, consultará a las dependencias que juzgue conveniente.</p> <p>Artículo 35.-...</p> <p>...</p> <p>Corresponde al personal del Instituto en coordinación con la Guardia, vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros y revisar la documentación de los mismos.</p> <p>Artículo 36.-...</p> <p>...</p> <p>En los casos en que el Instituto o la Guardia, cuente con elementos suficientes para presumir la falta de autenticidad de los documentos o de veracidad de los elementos aportados para acreditar la nacionalidad mexicana, determinará el ingreso o rechazo de la persona de que se trate, después de realizar la investigación respectiva. Este procedimiento deberá ser racional y en ningún caso excederá de 4 horas.</p> <p>...</p>
---	--

<p>Artículo 50.- El Instituto verificará la situación migratoria de los polizones que se encuentren en transportes aéreos, marítimos o terrestres y determinará lo conducente, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento.</p> <p>Artículo 68.- La presentación de los migrantes en situación migratoria irregular sólo puede realizarse por el Instituto en los casos previstos en esta Ley; deberá constar en actas y no podrá exceder del término de 36 horas contadas a partir de su puesta a disposición.</p> <p>Durante el procedimiento administrativo migratorio que incluye la presentación, el alojamiento en las estaciones migratorias, el retorno asistido y la deportación, los servidores públicos del Instituto deberán de respetar los derechos reconocidos a los migrantes en situación migratoria irregular establecidos en el Título Sexto de la presente Ley.</p> <p>Artículo 81.- Son acciones de control migratorio, la revisión de documentación de personas que pretendan internarse o salir del país, así como la inspección de los medios de transporte utilizados para tales fines. En dichas acciones, la Policía Federal actuará en auxilio y coordinación con el Instituto.</p> <p>El Instituto podrá llevar a cabo sus funciones de control migratorio en lugares distintos a los destinados al tránsito internacional de personas por</p>	<p>Artículo 50.- El Instituto en coordinación con la Guardia, verificará la situación migratoria de los polizones que se encuentren en transportes aéreos, marítimos o terrestres y determinará lo conducente, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento.</p> <p>Artículo 68.- La presentación de los migrantes en situación migratoria irregular puede realizarse por el Instituto o la Guardia, en los casos previstos en esta Ley; deberá constar en actas y no podrá exceder del término de 36 horas contadas a partir de su puesta a disposición.</p> <p>Durante el procedimiento administrativo migratorio que incluye la presentación, el alojamiento en las estaciones migratorias, el retorno asistido y la deportación, los servidores públicos del Instituto o la Guardia, deberán de respetar los derechos reconocidos a los migrantes en situación migratoria irregular establecidos en el Título Sexto de la presente Ley.</p> <p>Artículo 81.- Son acciones de control migratorio, la revisión de documentación de personas que pretendan internarse o salir del país, así como la inspección de los medios de transporte utilizados para tales fines. En dichas acciones, la Guardia actuará en auxilio y coordinación con el Instituto.</p> <p>El Instituto, en coordinación con la Guardia, podrá llevar a cabo sus funciones de control migratorio en lugares distintos a los destinados al</p>
--	---

<p>mar y aire, a solicitud expresa debidamente fundada y motivada de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.</p> <p>Artículo 82.- El personal del Instituto tiene prioridad, con excepción del servicio de sanidad, para inspeccionar la entrada o salida de personas en cualquier forma que lo hagan, ya sea en medios de transportes nacionales o extranjeros, marítimos, aéreos o terrestres, en los puertos, fronteras y aeropuertos.</p> <p>...</p> <p>Artículo 84.- Ningún transporte aéreo o marítimo en tránsito internacional podrá salir de aeropuertos o puertos, antes de que se realice la inspección de salida por el Instituto y de haberse recibido de éstas la autorización para su despacho.</p> <p>Artículo 96.- Las autoridades colaborarán con el Instituto para el ejercicio de sus funciones, cuando éste así lo solicite, sin que ello implique que puedan realizar de forma independiente funciones de control, verificación y revisión migratoria.</p> <p>Artículo 97.- Además de los lugares destinados al tránsito internacional de personas establecidos, el Instituto podrá llevar a cabo revisiones de carácter migratorio dentro del territorio nacional a efecto de comprobar la situación migratoria de los extranjeros.</p>	<p>tránsito internacional de personas por mar y aire, a solicitud expresa debidamente fundada y motivada de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.</p> <p>Artículo 82.- El personal del Instituto en coordinación con el de la Guardia, tiene prioridad, con excepción del servicio de sanidad, para inspeccionar la entrada o salida de personas en cualquier forma que lo hagan, ya sea en medios de transportes nacionales o extranjeros, marítimos, aéreos o terrestres, en los puertos, fronteras y aeropuertos.</p> <p>...</p> <p>Artículo 84.- Ningún transporte aéreo o marítimo en tránsito internacional podrá salir de aeropuertos o puertos, antes de que se realice la inspección de salida por el Instituto o la Guardia y de haberse recibido de éstas la autorización para su despacho.</p> <p>Artículo 96.- Las autoridades colaborarán con el Instituto o la Guardia para el ejercicio de sus funciones, cuando éste así lo solicite, sin que ello implique que puedan realizar de forma independiente funciones de control, verificación y revisión migratoria.</p> <p>Artículo 97.- Además de los lugares destinados al tránsito internacional de personas establecidos, el Instituto en coordinación con la Guardia, podrá llevar a cabo revisiones de carácter migratorio dentro del territorio nacional a efecto de comprobar la situación migratoria de los extranjeros.</p> <p>Artículo 105.- En los traslados de extranjeros presentados o en proceso</p>
---	--

<p>Artículo 105.- En los traslados de extranjeros presentados o en proceso de retorno voluntario, el Instituto podrá solicitar el apoyo de la Policía Federal de conformidad con el artículo 96 de esta Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables.</p> <p>Sin correlativo</p> <p>Artículo 140.- Los servidores públicos del Instituto serán sancionados por las siguientes conductas:</p> <p>...</p>	<p>de retorno voluntario, el Instituto podrá solicitar el apoyo de la Guardia, de conformidad con el artículo 96 de esta Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables.</p> <p>Artículo 138BIS.- Las sanciones a los servidores públicos de la Guardia, se determinarán mediante los procedimientos previstos en esta Ley y en la Ley de la Guardia Nacional y demás disposiciones jurídicas aplicables.</p> <p>Artículo 140.- Los servidores públicos del Instituto o de la Guardia en los casos correspondientes, serán sancionados por las siguientes conductas:</p> <p>...</p> <p>Transitorios Únicos.- El presente decreto entrará en vigor un día después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.</p>
---	--

En consecuencia, someto a esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Migración

Artículo Único. Se **reforman** los artículos 3, fracción XXI, 18, fracción IV, 20, fracción II y VII, 31, 35, párrafo segundo, 36, párrafo quinto, 50, 68, párrafo primero y segundo, 81, párrafo primero y segundo, 82, 84, 96, 97, párrafo primero, y 105. Se **adicionan** los artículos 3, fracción XIII, pasando la actual XIII a ser XIV, recorriéndose las actuales subsecuentes en su orden; 30 Bis, al capítulo III del Título Tercero, 138 Bis, Transitorio Primero, de la Ley de Migración para quedar como sigue:

Artículo 3. ...

I. a XII. ...

XIII. Guardia: a la Guardia Nacional, Órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana;

XIV. a XX. ...

XXI. Presentación: a la medida dictada por el Instituto o la Guardia, mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno.

...

Artículo 18. ...

I. a III. ...

IV. En coordinación con la Guardia, suspender o prohibir el ingreso de extranjeros, en términos de la presente ley y su Reglamento;

...

Artículo 20. ...

II. En coordinación con la Guardia, vigilar la entrada y salida de personas al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y revisar su documentación;

III. a VI. ...

VII. En coordinación con la Guardia, presentar en las estaciones migratorias o en los lugares habilitados para tal fin, a los extranjeros que lo ameriten conforme a las disposiciones de esta ley, respetando en todo momento sus derechos humanos;

Artículo 30 Bis. La Guardia Nacional, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, tendrá las siguientes atribuciones en materia migratoria:

I. Salvaguardar la integridad de las personas y de su patrimonio; garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz social, así como prevenir la comisión de delitos en las zonas fronterizas y en la tierra firme de los litorales, la parte perteneciente al país de los pasos y puentes limítrofes, aduanas, recintos fiscales, con excepción de los marítimos, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, los centros de supervisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías férreas, los aeropuertos, el espacio aéreo y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares;

II. Realizar, en coordinación con el Instituto, la inspección de los documentos migratorios de personas extranjeras, a fin de verificar su estancia regular, con excepción de las instalaciones destinadas al tránsito internacional de personas y, en su caso, proceder a presentar a quienes se encuentren en situación irregular para los efectos previstos en la ley de la materia;

III. Apoyar el aseguramiento que realice el Instituto y a petición del mismo, resguardar las estaciones migratorias y a los extranjeros que en ellas se encuentren;

IV. En coordinación con el Instituto, inscribir las detenciones en el registro nacional de detenciones, y

V. Las demás que señale esta ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 31. Es facultad exclusiva de la Secretaría fijar y suprimir los lugares destinados al tránsito internacional de personas por tierra, mar y aire, previa opinión de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; de

Comunicaciones y Transportes; de Salud; de Relaciones Exteriores; de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y en su caso, de Marina y, de Seguridad y Protección Ciudadana. Asimismo, consultará a las dependencias que juzgue conveniente.

Artículo 35. ...

...

Corresponde al personal del Instituto en coordinación con la Guardia, vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros y revisar la documentación de los mismos.

Artículo 36. ...

...

En los casos en que el Instituto o la Guardia, cuente con elementos suficientes para presumir la falta de autenticidad de los documentos o de veracidad de los elementos aportados para acreditar la nacionalidad mexicana, determinará el ingreso o rechazo de la persona de que se trate, después de realizar la investigación respectiva. Este procedimiento deberá ser racional y en ningún caso excederá de 4 horas.

...

Artículo 50. El Instituto en coordinación con la Guardia, verificará la situación migratoria de los polizones que se encuentren en transportes aéreos, marítimos o terrestres y determinará lo conducente, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento.

Artículo 68. La presentación de los migrantes en situación migratoria irregular puede realizarse por el Instituto o la Guardia, en los casos previstos en esta ley; deberá constar en actas y no podrá exceder del término de 36 horas contadas a partir de su puesta a disposición.

Durante el procedimiento administrativo migratorio que incluye la presentación, el alojamiento en las estaciones migratorias, el retorno asistido y la deportación, los servidores públicos del Instituto o la Guardia, deberán de respetar los derechos reconocidos a los migrantes en situación migratoria irregular establecidos en el Título Sexto de la presente ley.

Artículo 81. Son acciones de control migratorio, la revisión de documentación de personas que pretendan internarse o

salir del país, así como la inspección de los medios de transporte utilizados para tales fines. En dichas acciones, la Guardia actuará en auxilio y coordinación con el Instituto.

El Instituto, en coordinación con la Guardia, podrá llevar a cabo sus funciones de control migratorio en lugares distintos a los destinados al tránsito internacional de personas por mar y aire, a solicitud expresa debidamente fundada y motivada de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Artículo 82. El personal del Instituto en coordinación con el de la Guardia, tiene prioridad, con excepción del servicio de sanidad, para inspeccionar la entrada o salida de personas en cualquier forma que lo hagan, ya sea en medios de transportes nacionales o extranjeros, marítimos, aéreos o terrestres, en los puertos, fronteras y aeropuertos.

...

Artículo 84. Ningún transporte aéreo o marítimo en tránsito internacional podrá salir de aeropuertos o puertos, antes de que se realice la inspección de salida por el Instituto o la Guardia y de haberse recibido de éstas la autorización para su despacho.

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

Artículo 97. Además de los lugares destinados al tránsito internacional de personas establecidos, el Instituto en coordinación con la Guardia, podrá llevar a cabo revisiones de carácter migratorio dentro del territorio nacional a efecto de comprobar la situación migratoria de los extranjeros.

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

Artículo 138 Bis. Las sanciones a los servidores públicos de la Guardia, se determinarán mediante los procedimientos previstos en esta ley y en la Ley de la Guardia Nacional y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 140. Los servidores públicos del Instituto o de la Guardia en los casos correspondientes, serán sancionados por las siguientes conductas:

...

Transitorio

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

Nota

1 El Salvador, Guatemala y Honduras.

Bibliografía

Animal Político, 2020. "Desde el inicio de la pandemia el INM detiene diez veces menos migrantes que hace un año", 23 de mayo, 2020. Disponible en:

<https://www.animalpolitico.com/2020/05/pandemia-inm-detiene-10-veces-migrantes/>

(CCINM, 2017). "Personas en detención migratoria en México. Misión de Monitoreo de Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración", Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración (CCINM), México, 2017. Disponible en:

https://www.estudiosdemigracion.org/wp-content/uploads/2017/08/CCINM-Informe_Final-Monitoreo.pdf

(DOF, 2019). Ley de la Guardia Nacional. Disponible en:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5561285&fecha=27/05/2019

(DOF, 2011). Ley de Migración.

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5190774&fecha=25/05/2011

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de septiembre de 2020.— Diputada Maricruz Roblero Gordillo (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Asuntos Migratorios, para dictamen.

LEY DEL SEGURO SOCIAL Y LEY DE LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO

«Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de las Leyes del Seguro Social, y de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, en materia de pensiones, a cargo del diputado Manuel de Jesús Baldenebro Arredondo, del Grupo Parlamentario del PES

El que suscribe, **diputado Manuel de Jesús Baldenebro Arredondo**, integrante del Grupo Parlamentario de Encuentro Social en la LXIV Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, 77, 78 y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforman los artículos 139, párrafo segundo; 141, párrafos primero y segundo; 154, segundo párrafo; 157, párrafos primero, segundo y tercero; 158, párrafos primero y segundo; 159, fracciones I, IV y V, y último párrafo; 162, primer párrafo; 164, párrafos primero, segundo y tercero; 165, párrafo primero; 168, fracción II, incisos a) y b) y IV, además de se deroga la fracción III; 170, primer párrafo, y se adicionan un segundo y tercer párrafo; 172, párrafo tercero y cuarto; 172 A, fracción II; 190; 192, párrafo tercero; 193; y 194 todos de la Ley del Seguro Social. Asimismo, se adiciona un párrafo décimo noveno al artículo 37 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La **Organización de las Naciones Unidas, ONU**, estimó que en 2019 había 84.9 millones de personas mayores en América Latina y el Caribe, es decir, 13 por ciento de la población regional; y proyecta que en 2030 este sector poblacional ascenderá a 118 millones y constituirá, que significará 16.7 por ciento de la población total; y para 2050, cuando el envejecimiento esté presente en todos los países del Continente Americano, podrían ser de 190 millones de personas mayores, que representarían 25 por ciento de la población regional.

En este sentido, la **Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cepal**, mencionó que entre 2019 y 2030 aumentará 4.3 por ciento por año la población de 60 y más en América Latina, esto significa que la población adulta mayor es uno de los principales retos para la región, ya que, en esta materia "aún son pocos los países que cumplen sus

obligaciones relacionadas con los estándares internacionales de derechos humanos”.

Por ello, **Cepal** hace un llamado a los países latinoamericanos a construir mecanismos y políticas públicas que garanticen la protección social con igualdad a la población adulta mayor que es vulnerable a enfermedades crónicas y discapacidades, y que no cuentan con seguridad social e ingresos propios.

Datos de la propia Comisión Económica, refiere que alrededor de 17.8 por ciento de las mujeres adultas mayores no tienen ingresos propios, es decir, más de 6 millones de mujeres mayores en América Latina. Indica que los mayores incrementos de cobertura de pensiones contributivas en la región son: **Perú (19.6 por ciento), Ecuador (22.1 por ciento), México (25.6 por ciento), Paraguay (27.1 por ciento) y Panamá (32.2 por ciento).**

Por ello, la **Cepal insta a los países de América Latina** a garantizar de mejor manera a la población adulta mayor con protección social que incluye tres pilares básicos:

- Pensiones;

- Atención básica de salud; y
- Servicios sociales para la autonomía.

Estos pilares al garantizarse acotan las brechas y disminuyen la vulnerabilidad, es decir, las pensiones y la salud corresponden a mínimos sociales que deben operar como piso de la protección social, el cual corresponde al Estado garantizar directamente.

El **Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales** indicó que en América Latina y en el resto del mundo se están implementando diversos esquemas y modelos de financiamiento para atender la realidad laboral, salarial, demográfica y de cumplimiento a los derechos humanos, siendo algunos ejemplos:

- Pensiones obligatorias;
- Pensiones contributivas de beneficio definido y administración pública;
- Pensiones ocupacionales contributivas con sistemas de reparto y administración privada;

- Pensiones obligatorias, contributivas, capitalizadas mediante cuentas nocionales y administración pública;

- Pensiones mixtas con sistemas integrados o complementarios o con sistemas que compiten; y

- Pensiones obligatorias, no contributivas, universales de administración pública.

Al respecto, la **Organización Internacional del Trabajo, OIT, define “pensión** como el monto de dinero que recibe el trabajador o su familia al término de su vida laboral, en caso de invalidez, incapacidad o muerte. Además, afirma que la jubilación se alcanza al cumplir con la edad (generalmente entre 60 y 65 años) y el periodo de empleo (entre 30 y 40 años de servicio) determinados en las normas de cada país o sistema de seguridad social, cuando se adquiere el derecho al pago de una pensión”.

En este sentido, el **Informe Anual sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, de la Organización Internacional del Trabajo, OIT**, refiere, que garantizar la seguridad de los ingresos de los adultos mayores es de los principales objetivos de bienestar que las sociedades modernas buscan alcanzar, ya que, durante su vida laboral, la mayoría de las personas gozan de buena salud y capacidad productiva que contribuyen al desarrollo y progreso.

Por ello, es muy importante vincular el **derecho a una pensión a la seguridad social**, a través, de mecanismos transparentes y honestos que garanticen la protección permanente y sistemática a las y los trabajadores en edad adulta mayor.

La importancia de una pensión y/o jubilación es de vital importancia debido a que permite garantizar a las personas adultas mayores un ingreso permanente fruto de su trabajo, el negarles esto, podría de acuerdo a lo que establece la Organización Mundial del Trabajo a que no accedan de manera asequible a servicios básicos y de calidad como agua, luz y vivienda, así como, alimentos, vestido y calzado situándolos en probables circunstancias de pobreza extrema.

En este sentido, la **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en su meta 1.3** exhorta a los Estados parte a implementar a nivel nacional sistemas de protección social para todos, incluidos pisos de protección social, prestando especial atención a las personas pobres y vulnerables. Lo

anterior, para garantizar que ningún adulto mayor quede atrás con base en el principio de universalidad.

Al respecto, la **Recomendación número 202 de la Organización Internacional del Trabajo 2012**, insta a que se combinen las **pensiones públicas contributivas con regímenes de pensiones no contributivos** para garantizar la protección de toda la población.

El mismo informe indica que a nivel mundial **68 por ciento de las personas que superan la edad de jubilación¹** perciben pensiones contributivas o no contributivas. Por lo tanto, en comparación con las demás formas de protección social, **la seguridad de los ingresos en la vejez es la más extendida** y ha tenido avances significativos en los últimos años.

Cabe señalar, que la **Organización Internacional del Trabajo** indica que a nivel mundial la tasa de cobertura de los cotizantes para obtener jubilación da una idea de la proporción de la población mundial en edad de trabajar que en el futuro dispondrá de una pensión contributiva basada en su esfuerzo laboral que actualmente está realizando.

Esto permite saber que a **nivel mundial, alrededor de 24.9 por ciento**, es decir, la cuarta parte de la población en edad de trabajar cotiza a regímenes de pensiones. Por ejemplo, la misma Organización Internacional señala que la tasa de cobertura de cotizaciones a nivel mundial es 34.5 por ciento de la fuerza de trabajo que cotiza en algún régimen de seguro de pensiones y por lo tanto prevé percibir una pensión contributiva al jubilarse.

Otro dato indica que en **América del Norte** todas las personas que superan la edad de jubilación perciben prestaciones monetarias; en Canadá como en Estados Unidos la cobertura de las pensiones de vejez es universal. En lo que respecta, en **América Latina y el Caribe**, la cobertura de las pensiones de vejez es de alrededor de 71 por ciento que es 4 puntos porcentuales más que la media mundial que es del 68 por ciento.

Otro ejemplo, es que en Estados Unidos, la cobertura de la población vulnerable es considerablemente más baja con 31 por ciento y la de los beneficiarios es de 76 por ciento; asimismo, en **América Latina y el Caribe**, 39 por ciento de la población vulnerable tiene acceso a los sistemas de protección social, en comparación con 61 por ciento del total de los beneficiarios.

En este sentido, **Informe Anual sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, de la Organización Internacional del Trabajo, OIT**, señala que de los distintos grupos de edad, los adultos mayores son el grupo de población más ampliamente protegido en Continente Americano, por lo que, en la mayoría de los países tienen regímenes de pensiones de vejez reconocidos en sus leyes correspondientes.

Cabe señalar, que **la diferencia en el nivel de cobertura efectiva** de los adultos mayores en las **Américas es de 86 por ciento** de la población objetivo, mientras en **Europa y Asia Central es del 95%** de la población objetivo, que son las regiones son los punteros a nivel mundial. En **América Latina y el Caribe**, la cobertura de las pensiones de vejez es de alrededor de **71 por ciento**.

Por tal motivo, la **Organización Internacional del Trabajo** señala que tanto América del Norte como América Latina y el Caribe tienen un largo camino que recorrer a fin de alcanzar la cobertura universal para 2030.

En México la pensión es definida como “una prestación económica destinada a proteger al trabajador al ocurrirle un accidente de trabajo, al padecer una enfermedad o accidente no laborales, o al cumplir al menos 60 años de edad”.² La **Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica del Instituto Nacional de Estadística y Geografía 2018**, indica que residen alrededor del 15.4 millones de personas de 60 años o más, de las cuales 1.7 millones viven solas, de esto 4 de cada 10 personas de 60 años o más que viven solas, es decir, 41.4 por ciento son económicamente activas; mientras 7 de cada 10, o sea 69.4 por ciento de personas adultas mayores viven solas y presentan algún tipo de discapacidad o limitación.

La misma encuesta señala, que la principal fuente de ingreso de **las personas adultas mayores** que viven solas es la jubilación o pensión, es decir, 36.7 por ciento; siguiendo el apoyo de algún programa de gobierno con el 36.6 por ciento; y/o por su trabajo 34.4 por ciento.

Con base al **indicador 1.3.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible** relativo a la cobertura efectiva de los adultos mayores en el ámbito de jubilación y percepción de pensión de vejez, refiere que México tiene el 64.1 por ciento de cobertura en este rubro.

Al respecto la **Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en 2019** indicó que “los gobiernos deben reformar urgentemente sus sistemas de pensiones para garantizar que la creciente proporción de trabajadores que tienen empleos temporales o a tiempo parcial puedan cotizar lo suficiente durante sus vidas laborales para percibir unas rentas adecuadas durante la jubilación.”

El mismo organismo muestra que la tasa media de pobreza relativa de las personas mayores de 65 años es ligeramente superior a la del conjunto de la población, es decir, 13.5 por ciento frente a 11.8 por ciento. Mientras la tasa de pobreza en la tercera edad es inferior a 4 por ciento en Dinamarca, Francia, Islandia y los Países Bajos, mientras que en Australia, Estonia, Corea, Letonia, Lituania, **México** y Estados Unidos es superior a **20 por ciento**.

Datos de la **Secretaría de Hacienda y Crédito Público**, muestran que la dependencia de los adultos mayores versus la población en edad de trabajar aumenta considerablemente, al pasar en 2015 a 10.5 por ciento; en 2020 a 11.7 por ciento; en 2030 a 15.5 por ciento; y 2050 a 25.6 por ciento.

Indica que para el **ejercicio 2020 se destinaron 1.09 billones** de pesos al pago de pensiones, lo cual representa 17.9 por ciento del gasto neto total previsto en el PEF. Dicho presupuesto representa 2.75 veces el de 2012; es decir, se ha observado un crecimiento anual de 14 por ciento. Bajo este comportamiento, el gasto proyectado para 2025 será de 2.1 billones de pesos; refiere que la **presión fiscal del gasto en pensiones** podrían alcanzar niveles de 5.1 por ciento del PIB en las próximas 2 décadas y actualmente el VP de los próximos 50 años del pasivo pensionario representa 152 por ciento del producto interno bruto.

Por ello, el **presidente Andrés Manuel López Obrador**, en un acto de congruencia y sensibilidad social, realizó en pasados meses un ejercicio democrático, a través del diálogo y responsabilidad social conjuntamente con el Consejo Coordinador Empresarial y el sector laboral llegando a un gran acuerdo sin precedentes desde hace décadas en **favor de las personas trabajadoras y pensionadas que han puesto su conocimiento, habilidad y productividad al servicio del crecimiento y desarrollo del país, lo cual, serán reconocidos con una reforma al régimen de pensiones más justo, equitativo, competitivo y permanente**.

La reforma que **impulsa el gobierno de México** atiende a las necesidades que requieren las personas trabajadoras y

pensionadas, que con base a los datos mencionados en párrafos anteriores **es una necesidad transitar a un régimen de pensiones más justo y solidario**.

Esto significaría avanzar a una reforma incluyente, **la cual, dejaría atrás el esquema de pensiones promovida en los sexenios pasados que ha sido poco alcance y que endeudo a la hacienda pública**. Además, la reforma impulsada por el Presidente de México se alinea al Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, que establece *grosso modo* que el objetivo más importante del gobierno de la Cuarta Transformación es que en 2024 la población de México esté viviendo en un entorno de bienestar.

En este sentido, **el actual régimen de pensiones** tiene un bajo nivel de aportaciones genera tasas de reemplazo insuficientes, es decir, de 30 por ciento para ingresos 4 veces el salario mínimo, por lo que, la pensión garantizada se otorga con 1,250 semanas de cotización, impidiendo a la gran mayoría de las y los trabajadores el acceso a este mecanismo de protección y prestación social, **lo cual, fomenta un alto nivel de informalidad**, y la naturaleza tripartita de las aportaciones, hace difícil el ajuste para elevar la pensión.

En este sentido, el Grupo Parlamentario del PES coincide con el **presidente de México en dignificar a la persona trabajadora y pensionada bajo los principios de solidaridad, equidad, igualdad, inclusión y previsión** para construir y consolidar un sistema de pensiones con ingreso permanente, suficiente y digno, ya que es uno de los principales objetivos del gobierno de México y es un compromiso en materia de Bienestar de la **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**.

En este sentido, **se debe elevar la tasa de reemplazo 40 por ciento en promedio** para que **alcance alrededor de 103 por ciento** para trabajadores con un ingreso de 1 salario mínimo y 54 por ciento para trabajadores con un ingreso de 5 salarios mínimos.

Por ello, la presente iniciativa propone tener un rango de semanas cotizadas para gozar de las prestaciones de los seguros de cesantía en edad avanzada y vejez, **de 750 a 1000 semanas**, donde aumentará su monto de manera paulatina la aportación total a la cuenta individual de las personas trabajadoras de 6.5v más cuota social a 15 por ciento incluyendo la cuota social.

Cabe destacar que, con la propuesta de mérito, las aportaciones quedarán de la siguiente manera:

- La aportación patronal se eleva de **5.15 a 13.87 por ciento**;
- La aportación de los trabajadores **no se incrementa**; y
- La aportación del Estado modifica su composición **para beneficiar sólo a los trabajadores de menores ingresos**, pero sin incrementar su monto total.

Se otorgará a partir de 60 años:

- De **750 a 1000** semanas de cotización; y
- Será en función de **la edad, el salario y las semanas de cotización**, con un valor entre **0.7 y 2.2 SM**, es decir, un promedio de 4 de 345 pesos.

Monto constitutivo requerido para Renta Vitalicia		
Nivel de PG*	Pensión garantizada	MC requerido
0.7	2,622.12	822,936.98
1.1	4,120.48	1,293,186.68
1.5	5,618.83	1,763,436.39
1.8	6,742.60	2,116,123.67
2.2	8,240.95	2,586,373.37

Por ello, también se aumenta el monto de la pensión garantizada que se otorga a las personas trabajadoras que cumplan con los requisitos para gozar de las prestaciones de cesantía y vejez y que no tienen los recursos suficientes en su cuenta individual para obtener una pensión mayor ha dicho monto.

Se proponen opciones para las personas trabajadoras con la finalidad que puedan disponer de los recursos de su cuenta individual en el momento de obtener una pensión; así como se garantizan mecanismos para dar mayor agilidad al pago de las pensiones.

La tabla de cotizaciones y monto de la pensión garantizada se actualizará anualmente en el mes de febrero, conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, para garantizar su poder adquisitivo y será publicada en el Diario Oficial de la Federación. También se incluye lenguaje incluyente a los modificaciones de planteadas con los términos “personas trabajadoras y/o personas pensionadas”.

En cuanto a la reforma a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, es necesario mencionar que en 2019 el gasto total de las Afore ascendió a 20 mil 838.5 millones de pesos, de los cuales 58 por ciento correspondió a gasto operativo,

mientras que el restante 42 por ciento fue gasto comercial.

Por ello, es necesario que las comisiones que cobren las administradoras de fondos para el retiro estén sujetas a un máximo, el cual resultará del promedio aritmético de conformidad con las políticas y criterios que emita la Junta de Gobierno de la Comisión de conformidad con el párrafo séptimo del artículo 37 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

En el Grupo Parlamentario del PES coincidimos y acompañamos al Presidente de México para garantizar que las personas trabajadoras y pensionadas tengan un ingreso digno que sea el reflejo de su larga vida laboral, con salud, vivienda digna y decorosa, esparcimiento entre otros derechos sociales, como el derecho a jubilarse por los años trabajados. Esta reforma social dignifica a las personas trabajadoras y pensionadas, los cuales, contribuyeron a la riqueza, crecimiento, desarrollo y prosperidad en México, por ello, es indispensable tomar las acciones legislativas necesarias en un marco de diálogo y consenso para garantizar una vida decorosa después de sus años productivos. Esto es un acto de bienestar social y solidaridad.

Por lo expuesto, fundado y motivado someto a la consideración de este honorable pleno la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman los artículos 139, párrafo segundo; 141, párrafos primero y segundo; 154, segundo párrafo; 157, párrafos primero, segundo y tercero; 158, párrafos primero y segundo; 159, fracciones I, IV y V, y último párrafo; 162, primer párrafo; 164, párrafos primero, segundo y tercero; 165, párrafo primero; 168, fracción II, incisos a) y b) y IV, además de se deroga la fracción III; 170, primer párrafo, y se adicionan un segundo y tercer párrafo; 172, párrafo tercero y cuarto; 172 A, fracción II; 190; 192, párrafo tercero; 193; y 194 todos de la Ley del Seguro Social. Asimismo, se adiciona un párrafo décimo noveno al artículo 37 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro

Primero. Se reforman los artículos 139, párrafo segundo; 141, párrafos primero y segundo; 154, segundo párrafo; 157, párrafos primero, segundo y tercero; 158, párrafos primero y segundo; 159, fracciones I, IV y V, y último párrafo; 162, primer párrafo; 164, párrafos primero, segundo y tercero; 165, párrafo primero; 168, fracción II, incisos a) y b) y IV, además de se deroga la fracción III; 170, primer párrafo, y se

adicionan un segundo y tercer párrafo; 172, párrafo tercero y cuarto; 172 A, fracción II; 190; 192, párrafo tercero; 193; y 194 todos de la Ley del Seguro Social, para quedar como sigue:

Artículo 139. ...

Las personas pensionadas por retiro, cesantía en edad avanzada y vejez recibirán, incluidas en la pensión que adquieran, las asignaciones familiares y las ayudas asistenciales que se establecen en esta sección, las cuales se financiarán con la cuota social que, **en su caso**, aporte el Estado en los términos de la fracción IV del artículo 168 de esta Ley y con las aportaciones patronales a la Subcuenta de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez.

Artículo 141. ...

En el caso de que la pensión tenga una cuantía menor **al promedio de las pensiones garantizadas que corresponda a un salario mínimo y sesenta años de edad, de acuerdo con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 170 de esta Ley, el Estado aportará la diferencia correspondiente con la finalidad que el trabajador pueda adquirir una pensión.**

En ningún caso la pensión de invalidez, incluyendo las asignaciones familiares y ayudas asistenciales, podrá ser inferior al promedio **de la pensión garantizada, que corresponda a un salario mínimo y sesenta años de edad, de acuerdo con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 170.**

Artículo 154. ...

Para gozar de las prestaciones de este ramo se requiere que el asegurado tenga reconocidas ante el Instituto **setecientas cincuenta a mil semanas cotizadas.**

...
...

Artículo 157. Los asegurados que reúnan los requisitos establecidos en esta sección podrán disponer de su cuenta individual con el objeto de disfrutar de una pensión de cesantía en edad avanzada. Para tal propósito, **las personas aseguradas podrán elegir alguna de las opciones siguientes o ambas:**

I. y II. ...

Lo dispuesto en las fracciones anteriores, se sujetarán a lo establecido en esta Ley y a las reglas de carácter general que expida la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Las personas aseguradas que elijan la opción prevista en la fracción II **o ambas** podrá, en cualquier momento, contratar una renta vitalicia de acuerdo a lo dispuesto en la fracción I, **excepto cuando la renta mensual vitalicia fuera inferior al promedio de las pensiones garantizadas, que corresponda a un salario mínimo y sesenta años de edad, de acuerdo a lo establecido en el segundo párrafo del artículo 170 de esta ley.**

Artículo 158. La persona asegurada podrá pensionarse antes de cumplir las edades establecidas, siempre y cuando la pensión que se le calcule en el sistema de renta vitalicia sea superior en más del treinta por ciento de la pensión garantizada **que le corresponda conforme a las semanas de cotización, al salario base de cotización y a la edad de sesenta años, de acuerdo a lo establecido en el segundo párrafo del artículo 170 de esta Ley,** una vez cubierta la prima del seguro de sobrevivencia para sus beneficiarios.

Las personas pensionadas tendrán derecho a recibir el excedente de los recursos acumulados en su cuenta individual en una o varias exhibiciones, solamente si la pensión que se le otorgue es superior en más del treinta por ciento de la pensión garantizada **que le corresponda conforme a las semanas de cotización, al salario base de cotización y a la edad de sesenta años, de conformidad con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 170 de esta Ley, una vez cubierta la prima del seguro de sobrevivencia para sus beneficiarios.** La disposición de la cuenta, así como de sus rendimientos estará exenta del pago de contribuciones.

...

Artículo 159. ...

I. Cuenta individual, aquella que se abrirá para cada asegurado en las Administradoras de Fondos para el Retiro, para que se depositen en la misma las cuotas obrero-patronales y, **en su caso, la estatal** por concepto del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como los rendimientos. La cuenta individual se integrará por las subcuentas: de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; de vivienda y de aportaciones voluntarias.

...

II. y III. ...

IV. Renta vitalicia, el contrato por el cual la aseguradora a cambio de recibir **todos o parte** de los recursos acumulados en la cuenta individual se obliga a pagar periódicamente una pensión durante la vida del pensionado.

V. Retiros programados, la modalidad de obtener una pensión fraccionando el monto total **o parte** de los recursos de la cuenta individual, para lo cual se tomará en cuenta la esperanza de vida de los pensionados, así como los rendimientos previsible de los saldos.

VI. a VIII. ...

...

La renta vitalicia **se sujetará a las modalidades de contratación que elija la persona asegurada entre las opciones que estén registradas ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, previo acuerdo del Comité al que se refiere el artículo 81 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.**

Artículo 162. Para tener derecho al goce de las prestaciones del seguro de vejez, se requiere que el asegurado haya cumplido sesenta y cinco años de edad y tenga reconocidas por el Instituto un mínimo de **setecientos cincuenta a mil semanas cotizadas.**

...

Artículo 164. La persona asegurada que reúnan los requisitos establecidos en esta sección **podrá** disponer de su cuenta individual con el objeto de disfrutar de una pensión de vejez. Para tal propósito podrán optar por alguna de las **opciones siguientes o ambas:**

I. y II. ...

Lo mencionado en las fracciones anteriores se sujetará a lo establecido en esta Ley y de conformidad con las reglas de carácter general que expida la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

La persona asegurada que **elija la opción** prevista en la fracción II **o ambas** podrá, en cualquier momento, contratar una renta vitalicia de acuerdo a lo dispuesto en la fracción I, **excepto cuando la renta mensual vitalicia a convenirse**

fuera inferior a la pensión garantizada que le corresponda conforme a las semanas de cotización, al salario base de cotización y a la edad de sesenta y cinco años, de conformidad con lo que establece en el segundo párrafo del artículo 170 de esta Ley.

Artículo 165. La persona asegurada tiene derecho a retirar, como ayuda para gastos de matrimonio, una cantidad equivalente a treinta **Unidades de Medida y Actualización**, proveniente de la cuota social que aporte el Estado en los términos de la fracción IV del artículo 168 de esta Ley para los trabajadores que reciban ésta, y con las aportaciones patronales a la Subcuenta de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez para los trabajadores que no reciban cuota social en sus cuentas individuales, conforme a los siguientes requisitos:

I. a III. ...

...

Artículo 168. ...

I. ...

II. En los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez:

a) Los patrones cubrirán la cuota que corresponda sobre el salario base de cotización, calculada conforme a la siguiente tabla:

Salario base de cotización del trabajador	Cuota Patronal
1.00 SM*	3.150%
1.01 SM a 1.50 UMA**	4.202%
1.51 a 2.00 UMA	6.552%
2.01 a 2.50 UMA	7.962%
2.51 a 3.00 UMA	8.902%
3.01 a 3.50 UMA	9.573%
3.51 a 4.00 UMA	10.077%
4.01 UMA en adelante	11.875%

*Salario Mínimo

** Unidad de Medida y Actualización

Los trabajadores cubrirán una cuota del uno punto ciento veinticinco por ciento sobre el salario base de cotización.

III. Se deroga.

IV. El gobierno federal, por **cada día de salario cotizado, aportará mensualmente una cantidad por concepto de la cuota social, para las personas trabajadoras** que ganen hasta **cuatro veces la Unidad de Medida y Actualización**, que se depositará en la cuenta individual de cada trabajador asegurado conforme a la tabla siguiente:

Salario base de cotización del trabajador	Cuota Social
1.00 SM*	\$ 10.75
1.01 SM a 1.50 UMA**	\$ 10.00
1.51 a 2.00 UMA	\$ 9.25
2.01 a 2.50 UMA	\$ 8.50
2.51 a 3.00 UMA	\$ 7.75
3.01 a 3.50 UMA	\$ 7.00
3.51 a 4.00 UMA	\$ 6.25

*Salario Mínimo

** Unidad de Medida y Actualización

...

...

Artículo 170. Pensión **garantizada es un mecanismo de protección y prestación social de ingreso permanente, suficiente, digno, equitativo y redistributivo** garantizado por el Estado para el **continuo desarrollo y progreso** de quienes **reúnen** los requisitos señalados en los artículos 154 y 162 de esta Ley y su monto mensual será el equivalente a un salario mínimo, en el momento en que entre en vigor esta Ley, cantidad que se actualizará anualmente, en el mes de febrero, conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, para garantizar el poder adquisitivo de dicha pensión.

La **tabla de cotizaciones y monto de la pensión garantizada se actualizará anualmente en el mes de febrero, conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, para garantizar su poder adquisitivo y será publicada en el Diario Oficial de la Federación.**

Artículo 172. ...

...

Agotados los recursos de la cuenta individual, la Administradora de Fondos para el Retiro, notificará **este hecho** al Instituto con la finalidad de que éste continúe otorgando la pensión garantizada.

Una vez agotados los recursos, la pensión será cubierta **con cargo al gobierno federal por conducto de la Tesorería de la Federación, a partir de la información que para tal efecto le proporcione el instituto.**

Artículo 172 A. ...

...

I. ...

II. El gobierno federal por conducto de **la Tesorería de la Federación**, deberá aportar los recursos faltantes para el pago del monto constitutivo de la mencionada renta vitalicia, **a partir de la información que al efecto le proporcione el Instituto.**

El gobierno federal, a través del Instituto, deberá aportar los recursos faltantes para el pago del monto constitutivo de la mencionada renta vitalicia.

Artículo 190. El trabajador o sus beneficiarios que adquieran el derecho a disfrutar de una pensión proveniente de algún plan establecido por su patrón o derivado de contratación colectiva, que haya sido autorizado y registrado por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, debiendo cumplir los requisitos establecidos por ésta, tendrá derecho a que la Administradora de Fondos para el Retiro, que opere su cuenta individual, le entregue los recursos que lo integran, situándolos en la entidad financiera que el trabajador designe, a fin de adquirir una pensión en los términos del artículo 157 o bien entregándoselos en una sola exhibición, cuando la pensión de que disfrute sea mayor en un treinta por ciento de la pensión garantizada, **que corresponda conforme a las semanas de cotización, al salario base de cotización y a la edad de sesenta años.**

Artículo 192. ...

...

La persona trabajadora podrá hacer retiros de la subcuenta de aportaciones voluntarias **en cualquier momento, conforme al procedimiento que establezca la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.**

Artículo 193. ...

En caso de fallecimiento **de la persona trabajadora o persona pensionada, tendrán derecho a recibir los**

recursos de su cuenta individual que en términos de la ley correspondiente se entregue en una sola exhibición por no tener otro fin específico, a los beneficiarios designados expresamente en los contratos de administración de fondos para el retiro. ...

Para tales efectos, la persona trabajadora podrá en cualquier tiempo sustituir a los beneficiarios que hubiera designado, así como modificar, en su caso, la proporción correspondiente a cada uno de ellos. ...

La Administradora de Fondos para el Retiro en la que se encontraba registrado la persona trabajadora o pensionada fallecida, deberá entregar el importe de las subcuentas, incluidas las de vivienda, en términos de las disposiciones legales aplicables. ...

A falta de beneficiarios designados, dicha entrega se hará en el orden de prelación previsto en el artículo 501 de la Ley Federal del Trabajo. Cualquier conflicto deberá ser resuelto ante los tribunales competentes de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. ...

Artículo 194. Para efectos del retiro programado, se calculará cada año una anualidad que será igual al resultado de dividir el saldo de la cuenta individual de la persona asegurada entre el capital necesario para financiar una unidad de renta vitalicia para el asegurado y sus beneficiarios y, por lo menos, igual al valor correspondiente a la pensión garantizada, que le corresponda conforme a lo establecido en el segundo párrafo del artículo 170 de esta Ley. La pensión mensual corresponderá a la doceava parte de dicha anualidad. ...

Las comisiones que cobren las administradoras de fondos para el retiro estarán sujetas a un máximo, el cual resultará del promedio aritmético de conformidad con las políticas y criterios que emita la Junta de Gobierno de la Comisión de conformidad con el párrafo séptimo del presente artículo.

Transitorios

Segundo. Se adiciona un párrafo décimo noveno al artículo 37 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, para quedar como sigue:

Primero. El presente decreto entrará en vigor una vez sea publicado en el Diario Oficial de la Federación de manera gradual cumpliéndose en su totalidad en 8 años.

Artículo 37. ...

Segundo. Se ajustará la legislación correspondiente al presente decreto en 180 días posteriores a su entrada en vigor.

...

Tercero. La implementación del presente decreto comprometerá la erogación de los recursos necesarios para la implementación del presente Decreto.

...

...

Notas

1 https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/-dcomm/documents/publication/wcms_624890.pdf

2 <http://www.imss.gob.mx/pensiones/preguntas-frecuentes/que-es-una-pension>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de septiembre de 2020.— Diputado Manuel de Jesús Baldenebro Arredondo (rúbrica).»

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

LEY GENERAL DE VÍCTIMAS

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas, a cargo del diputado Bonifacio Aguilar Linda, del Grupo Parlamentario de Morena

El que suscribe, Bonifacio Aguilar Linda, diputado a la LXIV Legislatura e integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77, numeral 1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas, al tenor de los siguientes

Antecedentes

El 9 de enero de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se expide la Ley General de Víctimas estableciendo en el artículo sexto fracción XXI lo siguiente:

“Artículo 6. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

XII. Migración: Cualquier movimiento de personas hacia el territorio de otro estado o dentro del mismo sin importar su tamaño, su composición o causa. La migración incluye el desplazamiento que se da por parte de los refugiados, **las personas desplazadas**, las personas desarraigadas y los migrantes económicos;”

En ese sentido el 3 de mayo de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se derogan, reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas, entre las modificaciones que se realizaron se eliminó del texto legal de las fracciones XII, XIII y XIV del artículo 6 de la ley referidas a diferentes modalidades de la migración al considerar en el dictamen que éstas ya se encuentran definidas en la ley de la materia, sin embargo, esto dejó fuera del texto legal el concepto de personas desplazadas ya que dicho término no se encuentra definido en nuestro marco jurídico federal, dejando de lado a estas víctimas de violaciones a sus derechos humanos, que aunque son mencionadas en algunos artículos de la ley, no se consideran sus peculiaridades y características específicas.

A la fecha nuestro país no cuenta con un marco jurídico especializado en la materia que establezca de manera clara las directrices a seguir en los casos de desplazamiento forzado y conceptualice de manera clara este fenómeno, únicamente se cuenta con dos leyes estatales que abarcan de manera especializada este fenómeno en los estados de Guerrero y Chiapas, la presente iniciativa no pretende sustituir la necesidad de una ley general especializada en la materia pero busca establecer un punto de partida para reconocer las necesidades de las víctimas de desplazamiento forzado y proponer una definición clara que permita identificar de manera inequívoca este fenómeno.

Exposición de Motivos

Los principios rectores de los desplazamientos forzados internos del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas son el principal instrumento a nivel internacional en esta materia, señalan que se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido la complejidad que representa el desplazamiento forzado interno que se caracteriza por la violación continua y múltiple de los derechos humanos, entre ellos el derecho a la integridad personal, de asociación, de protección de la familia, a la vida privada y a la propiedad, a la libre circulación, entre otros, generando una situación diferenciada

respecto a otras víctimas de violaciones de derechos humanos por lo cual los estados están obligados a otorgarles un trato preferente y adoptar medidas positivas para revertir los efectos de indefensión, vulnerabilidad y debilidad de los desplazados forzados al presentarse una condición de facto de desprotección.

En nuestro país el desplazamiento forzado interno no es un tema nuevo ya que se tienen antecedentes desde los años setenta, los cuales se intensificaron con la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y ha tomado mayor relevancia en las últimas décadas relacionados directamente con el incremento de la violencia, la apropiación de territorios por grupos opositores o de la delincuencia organizada y el combate entre fuerzas federales y castrenses contra grupos criminales.

En el caso mexicano de conformidad con el Informe 2019 de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, AC, los desplazamientos forzados se han dado en 57.14 por ciento por violencia generada por grupos armados organizados o conflictos armados no internacionales generalmente provocados por grupos del crimen organizado, responsables de 80 por ciento del total de personas desplazadas, 39.29 por ciento por violencia política, conflictividad social y conflictos territoriales y en 3.57 por ciento por violaciones de derechos humanos por conflictos de tierra o violencia política, siendo las víctimas de desplazamiento forzado en su mayoría familias completas.

En este sentido las comunidades indígenas son uno de los sectores más vulnerables al desplazamiento forzado, lo anterior se pone de manifiesto con las cifras que arroja el Informe 2019 de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, AC que señala que de las 8 mil 664 personas internamente desplazadas en México durante el año pasado mil 300 son de origen indígena, es decir 15 por ciento del total y de esta cifra más de la mitad fueron desplazados en el estado de Chiapas, aunque se ve una reducción en el número de personas indígenas desplazadas respecto a años anteriores (5 mil 167 indígenas desplazados en 2018, es decir 45 por ciento del total) se dio un aumento en el número de episodios de desplazamiento que involucran a pueblos indígenas afectando a los nahuas, tzotziles, zapotecas, mayas chol y tzeltales, por lo cual debemos considerar la cantidad de indígenas que ya se encontraban en una situación de desplazamiento forzado y no ha retornado a su lugar de origen o encontrado una solución a largo plazo con su reubicación en otra zona del país.

En los últimos tres años 24 mil 313 personas han sufrido desplazamiento forzado por causas de violencia generada por grupos armados organizados y 15 mil 921 por otros tipos de violencia, entre los episodios de desplazamiento forzado que se han dado en nuestro país durante el periodo de 2017 a 2019 se han documentado:

1. Durante el año 2017:

- Desplazamiento de 6 mil 90 personas, entre ellas indígenas mixes y tzotziles, de los municipios de Chalchihuitán (por un conflicto agrario que generó un desalojo y el retorno sin garantías de seguridad a sus hogares), Chenalhó (por conflictos limítrofes con retorno parcial de los desplazados), Oxchuc (por conflictos políticos con retorno mediante el diálogo) y Venustiano Carranza en Chiapas por diversas causas que generaron violencia.
- Desplazamiento de 693 personas, entre ellos indígenas rarámuris, ódami y tepehuanes, de los municipios de Guadalupe y Calvo (por conflicto territorial violencia causada por el narcotráfico contra activistas) y de Madera (por enfrentamientos entre cárteles) en Chihuahua por diversas causas que generaron violencia.
- Desplazamiento de 47 personas del municipio de Saltillo en Coahuila por violencia generada por riña entre pandillas rivales.
- Desplazamiento de 365 personas del municipio de Tamazula y San Dimas en Durango por violencia generada por los enfrentamientos entre grupos rivales.
- Desplazamiento de 5 mil 948 personas, entre ellas indígenas nahuas, de los municipios de Ajuchitlán del Progreso, Chilpancingo de los Bravo, Chilapa de Álvarez, Zitlala, San Miguel Totolapan, Teloloapan y General Heliodoro Castillo en Guerrero por violencia generada por grupos criminales, autodefensas y enfrentamientos entre grupos contrarios.
- Desplazamiento de mil 350 personas, entre ellas indígenas purépechas, de los municipios de Apatzingán y Múgica en Michoacán por violencia generada por grupos del crimen organizado y narcotráfico.
- Desplazamiento de 2 mil 700 personas, entre ellos indígenas mixes, de los municipios de San Juan Juquila Mixes, San Juan Mazatlán y Villa de Zaachila en Oaxaca

por violencia generada por conflictos postelectorales, político y comunitario.

- Desplazamiento de 2 mil 967 personas de los municipios de Rosario, Escuinapa, Concordia, San Ignacio y Badiraguato en Sinaloa por violencia generada por grupos armados.
- Desplazamiento de 230 personas del municipio de Chalchihuites en Zacatecas por violencia generada por un megaproyecto de minería de una empresa extranjera.

2. Durante el año 2018:

- Desplazamiento de 5 mil 35 indígenas tzotziles de los municipios de Chalchihuitán, Aldama, El Bosque y Nicolás Ruiz en Chiapas por diversos conflictos territoriales, amenazas y violencia.
- Desplazamiento de 5 mil 56 personas, entre ellas indígenas nahuas, de los municipios de San Miguel Totolapan, Leonardo Bravo, Eduardo Neri, Zitlala, Apaxtla, Ajuchitán del Progreso Petatlán y la Unión de Isidoro Montes de Oca en Guerrero por violencia por enfrentamientos entre grupos delictivos, amenazas y violencia.
- Desplazamiento de 240 personas de los municipios de Parácuaro, Buenavista y Aguililla en Michoacán por violencia generada por grupos armados organizados.
- Desplazamiento de 300 personas del municipio de Villa Sola de Vega en Oaxaca por violencia generada por un conflicto agrario que lleva más de 45 años.
- Desplazamiento de 860 personas de los municipios de Concordia, Rosario, Mazatlán y Badiraguato en Sinaloa por violencia generada por grupos armados organizados.

3. Durante el año 2019:

- Desplazamiento de 660 personas, entre ellas indígenas tzotziles, mayas chol y tzeltales, de los municipios de Chalchihuitán (personas que ya habían sido desplazadas y fueron obligadas a retornar a sus comunidades), Aldama, San Andrés Duraznal, Salto de Agua, Tapachula, Chilón, Chenalhó, Socoltenango (desalojo forzado en el marco del Programa Seguridad y Justicia para reivindicar los derechos de propiedad y posesión de las y los chiapanecos) y San Cristóbal de las Casas (intolerancia

religiosa) en Chiapas por violencia por conflictos territoriales, comunitarios, políticos y de grupos armados.

- Desplazamiento de 300 indígenas rarámuris del municipio de Guadalupe y Calvo en Chihuahua por violencia generada por grupos armados organizados.
- Desplazamiento de 260 personas del municipio de Pueblo Nuevo en Durango por violencia generada por grupos armados organizados.
- Desplazamiento de 5 mil 128 personas, entre ellas indígenas nahuas, de los municipios de Coahuayutla de José María Izazaga, Chilapa de Álvarez, Leonardo Bravo, General Heliodoro Castillo, Coyuca de Catalán, Zirándaro y Acapulco de Juárez en Guerrero por violencia generada por grupos armados organizados.
- Desplazamiento de 704 personas de los municipios de Parácuaro, Buenavista y Aguililla en Michoacán por violencia generada por grupos armados organizados.
- Desplazamiento de mil 71 personas, entre ellas indígenas Zapotecas, de los municipios de Silacayápan, San Pablo Cuatro Venados y Santa Cruz Xoxocotlán en Oaxaca por conflictos comunitarios y territoriales.
- Desplazamiento de 393 personas de los municipios de Rosario y Sinaloa en Sinaloa por violencia generada por grupos armados organizados.
- Desplazamiento de 140 personas del municipio de Reynosa en Tamaulipas por violencia generada por grupos armados organizados.

De la revisión de los episodios antes mencionados, que representan a más de 40 mil víctimas de desplazamiento forzado que han pasado por el ciclo de victimización e incluso han sido desplazadas en más de una ocasión, se pueden observar diversas particularidades en estos casos que se caracterizan por la omisión del Estado, entre ellas la negativa de ayuda de autoridades locales como se dio en el caso de Zitlala en el estado de Guerrero, la necesidad de escoltas policiacas y del ejército para que las víctimas puedan abandonar de manera segura sus lugares de origen, la formación de grupos de autodefensa entre las personas que se quedan en las poblaciones ante la falta de seguridad que debe ser otorgada por el Estado, las situaciones precarias de refugio que se les da a las víctimas en auditorios, iglesias o canchas techadas subsistiendo con colchonetas y despensas

sin acceso a servicios de salud, empleo ni educación, el peligro de ataque a caravanas de desplazados que intentan regresar a sus comunidades como en el caso de los desplazados de Leonardo Bravo en Guerrero, el éxodo de trayectos de más de 10 horas de camino para escapar de la violencia y pedir refugio en las cabeceras municipales con casos de víctimas que han solicitado refugio en Estados Unidos de América (EUA), los casos de hacinamiento en casas de comunidades cercanas a la zona del desplazamiento donde las víctimas se refugian con familiares y amigos o incluso pasan semanas enteras escondidos en las montañas, de todos estos casos menos de 1 por ciento de la población desplazada logra retornar a su lugar de origen.

Las personas desplazadas internas tienen el derecho a participar junto con las autoridades en la toma de decisiones respecto a su situación de desplazamiento y exigir de las autoridades el apoyo necesario durante el ciclo del desplazamiento, una tercera etapa implica la llegada al lugar de destino durante la cual el Estado tiene la obligación de proporcionar a las víctimas alojamiento en sus respectivas opciones, ayuda alimentaria y nutrición, agua y saneamiento, educación, salud, prevención y tratamiento de enfermedades contagiosas, acceso a medios de subsistencia, acceso a documentos de identidad, acceso a la justicia y asistencia legal, entre otras acciones que requieren la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y la colaboración de organizaciones no gubernamentales que proporcionen el apoyo y acompañamiento necesario a las víctimas.

La última etapa del ciclo del desplazamiento implica alcanzar una solución duradera ante este fenómeno mediante el retorno seguro a su lugar de origen o el reasentamiento en otra parte del territorio nacional, estas soluciones conllevan la obligación del Estado de garantizar la seguridad de las víctimas, proporcionarles una vivienda digna, servicios básicos y, en su caso, reintegrarles las tierras de las que fueron despojados, ya que una solución duradera implica que todos los desplazados puedan gozar de manera plena de sus derechos humanos y tengan la posibilidad de reconstruir sus vidas, como se señala en el Manual para la Protección de los Desplazados Internos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados “implica que los desplazados internos no tengan más necesidades de asistencia y protección directamente vinculadas a su desplazamiento y que puedan disfrutar sus derechos humanos sin discriminación alguna a consecuencia de su desplazamiento”

Derivado de lo anterior resulta prioritario establecer dentro de la Ley General de Víctimas la categoría de víctima que le

corresponde a una persona que sufre de desplazamiento forzado, siendo necesario puntualizar los derechos de los cuales debe gozar y las acciones proactivas que debe realizar el Estado en aras de velar por la protección de las víctimas, proporcionarles ayuda, asistencia y la reparación integral del daño.

Para un mejor entendimiento de esta propuesta se presenta el siguiente cuadro comparativo

LEY GENERAL DE VÍCTIMAS

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
Artículo 6. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: I a VII ... VIII. Fondo: Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral; IX. Fondo estatal: El fondo de ayuda, asistencia y reparación integral en cada entidad federativa;	Artículo 6. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: I a VII ... VIII. Desplazados internos: las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto
X. Hecho victimizante: Actos u omisiones que dañan, menoscaban o ponen en peligro los bienes jurídicos o derechos de una persona convirtiéndola en víctima. Estos pueden estar tipificados como delitos o constituir una violación a los derechos humanos reconocidos por la Constitución y los Tratados Internacionales de los que México forme parte; XI. Ley: Ley General de Víctimas; XII. Plan: Plan Anual Integral de Atención a Víctimas; XIII. Programa: Programa de Atención Integral a Víctimas; XIV. Procedimiento: Procedimientos seguidos ante autoridades judiciales o administrativas; XV. Recursos de Ayuda: Gastos de ayuda inmediata, ayuda, asistencia, atención y rehabilitación previstos en los títulos segundo, tercero y cuarto de la Ley, con cargo al Fondo o a los Fondos estatales, según corresponda; XVI. Registro: Registro Nacional de	armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado a frontera estatal internamente reconocida IX. Fondo: Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral; X. Fondo estatal: El fondo de ayuda, asistencia y reparación integral en cada entidad federativa; XI. Hecho victimizante: Actos u omisiones que dañan, menoscaban o ponen en peligro los bienes jurídicos o derechos de una persona convirtiéndola en víctima. Estos pueden estar tipificados como delitos o constituir una violación a los derechos humanos reconocidos por la Constitución y los Tratados Internacionales de los que México forme parte; XII. Ley: Ley General de Víctimas; XIII. Plan: Plan Anual Integral de Atención a Víctimas;

<p>Victimas, que incluye el registro federal y los registros de las entidades federativas;</p> <p>XVII. Reglamento: Reglamento de la Ley General de Víctimas;</p> <p>XVIII. Sistema: Sistema Nacional de Atención a Víctimas;</p> <p>XIX. Víctima: Persona física que directa o indirectamente ha sufrido daño o el menoscabo de sus derechos producto de una violación de derechos humanos o de la comisión de un delito;</p> <p>XX. Víctima potencial: Las personas físicas cuya integridad física o derechos peligran por prestar asistencia a la víctima ya sea por impedir o detener la violación de derechos o la comisión de un delito, y</p> <p>XXI. Violación de derechos humanos: Todo acto u omisión que afecte los derechos humanos reconocidos en la Constitución o en los Tratados Internacionales, cuando el agente sea servidor público en el ejercicio de sus funciones o atribuciones o un particular que ejerza funciones públicas. También se considera violación de derechos humanos cuando la acción u omisión referida sea</p>	<p>XIV. Programa: Programa de Atención Integral a Víctimas;</p> <p>XV. Procedimiento: Procedimientos seguidos ante autoridades judiciales o administrativas;</p> <p>XVI. Recursos de Ayuda: Gastos de ayuda inmediata, ayuda, asistencia, atención y rehabilitación previstos en los títulos segundo, tercero y cuarto de la Ley, con cargo al Fondo o a los Fondos estatales, según corresponda;</p> <p>XVII. Registro: Registro Nacional de Víctimas, que incluye el registro federal y los registros de las entidades federativas;</p> <p>XVIII. Reglamento: Reglamento de la Ley General de Víctimas;</p> <p>XIX. Sistema: Sistema Nacional de Atención a Víctimas;</p> <p>XX. Víctima: Persona física que directa o indirectamente ha sufrido daño o el menoscabo de sus derechos producto de una violación de derechos humanos o de la comisión de un delito;</p> <p>XXI. Víctima potencial: Las personas físicas</p>
--	---

<p>realizada por un particular instigado o autorizado, explícita o implícitamente por un servidor público, o cuando actúe con aquiescencia o colaboración de un servidor público.</p> <p>XXII. Se deroga</p>	<p>cuya integridad física o derechos peligran por prestar asistencia a la víctima ya sea por impedir o detener la violación de derechos o la comisión de un delito, y</p> <p>XXII. Violación de derechos humanos: Todo acto u omisión que afecte los derechos humanos reconocidos en la Constitución o en los Tratados Internacionales, cuando el agente sea servidor público en el ejercicio de sus funciones o atribuciones o un particular que ejerza funciones públicas. También se considera violación de derechos humanos cuando la acción u omisión referida sea realizada por un particular instigado o autorizado, explícita o implícitamente por un servidor público, o cuando actúe con aquiescencia o colaboración de un servidor público.</p>
<p>Artículo 7. Los derechos de las víctimas que prevé la presente Ley son de carácter enunciativo y deberán ser interpretados de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, los tratados y las leyes aplicables en materia de atención a víctimas, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de sus derechos.</p>	<p>Artículo 7. Los derechos de las víctimas que prevé la presente Ley son de carácter enunciativo y deberán ser interpretados de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, los tratados y las leyes aplicables en materia de atención a víctimas, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de sus derechos.</p>

<p>Las víctimas tendrán, entre otros, los siguientes derechos:</p> <p>I a XXXV ...</p> <p>XXXVI. Tener acceso ágil, eficaz y transparente a los fondos de ayuda federal y estatales en términos de esta Ley, y</p> <p>XXXVII. Los demás señalados por la Constitución, los Tratados Internacionales, esta Ley y cualquier otra disposición en la materia o legislación especial.</p> <p>Sin correlativo</p>	<p>Las víctimas tendrán, entre otros, los siguientes derechos:</p> <p>I a XXXV ...</p> <p>XXXVI. Tener acceso ágil, eficaz y transparente a los fondos de ayuda federal y estatales en términos de esta Ley,</p> <p>XXXVII. A contar con un intérprete o traductor que tenga conocimiento de la lengua y cultura indígena,</p> <p>XXXVIII. A tener acceso a mecanismos de restitución de la vivienda, la tierra y la propiedad de los desplazados internos o para que se les proporcione una indemnización adecuada,</p> <p>XXXIX. A participar en la planificación y toma de decisiones sobre una solución duradera para los desplazados internos,</p> <p>XL. A la protección del patrimonio cultural inmaterial de los pueblos indígenas que sufren desplazamiento interno, y</p> <p>XLI. Los demás señalados por la Constitución, los Tratados Internacionales, esta Ley y cualquier otra</p>
--	---

	<p>disposición en la materia o legislación especial.</p>
<p>Artículo 8. ...</p> <p>Las víctimas de delitos o de violaciones de derechos que atenten contra la vida, contra la libertad o la integridad, así como de desplazamiento interno, recibirán ayuda médica y psicológica especializada de emergencia en los términos de la presente Ley.</p> <p>...</p>	<p>Artículo 8. ...</p> <p>Las víctimas de delitos o de violaciones de derechos que atenten contra la vida, contra la libertad o la integridad, así como de desplazamiento interno, recibirán ayuda médica y psicológica especializada de emergencia en los términos de la presente Ley, de igual manera se facilitará el acceso de agentes humanitarios no estatales nacionales e internacionales que brinden asistencia a las víctimas.</p> <p>...</p>
<p>Artículo 27. Para los efectos de la presente Ley, la reparación integral comprenderá:</p> <p>I a VI ...</p> <p>Las medidas colectivas que deberán implementarse tendrán al reconocimiento y dignificación de los sujetos colectivos victimizados; la reconstrucción del proyecto de vida colectivo, y el tejido social y cultural; la recuperación psicosocial de las</p>	<p>Artículo 27. Para los efectos de la presente Ley, la reparación integral comprenderá:</p> <p>I a VI ...</p> <p>Las medidas colectivas que deberán implementarse tendrán al reconocimiento y dignificación de los sujetos colectivos victimizados; la reconstrucción del proyecto de vida colectivo, y el tejido social y cultural; la recuperación psicosocial de las</p>

poblaciones y grupos afectados y la promoción de la reconciliación y la cultura de la protección y promoción de los derechos humanos en las comunidades y colectivos afectados.	poblaciones y grupos afectados; la promoción de la reconciliación y la cultura de la protección; la promoción de los derechos humanos en las comunidades y colectivos afectados; la restitución de los lazos existentes entre las comunidades y su entorno y la salvaguarda de la memoria colectiva de los pueblos y comunidades afectados
Artículo 38. El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) o su análogo, similar o correlativo en las entidades federativas y los municipios, y las instituciones de las que dependen las casas de refugio y acogida que existan y brinden estos servicios en el ámbito federal, estatal, del Distrito Federal o municipal, contratarán servicios o brindarán directamente alojamiento y alimentación en condiciones de seguridad y dignidad a las víctimas que se encuentren en especial condición de vulnerabilidad o que se encuentren amenazadas o en situación de desplazamiento de su lugar de residencia por	Artículo 38. ...

causa del delito cometido contra ellas o de la violación de sus derechos humanos. El alojamiento y la alimentación se brindarán durante el tiempo que sea necesario para garantizar que la víctima supere las condiciones de emergencia, exista una solución duradera y pueda retornar libremente en condiciones seguras y dignas a su hogar.	El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) se coordinará con las Comisiones de Atención a Víctimas en las entidades federativas para garantizar el acceso a alojamiento digno y alimentación a las víctimas por el tiempo que sea requerido, en el caso de las víctimas de desplazamiento interno se debe garantizar el cumplimiento de estas medidas mientras las víctimas puedan retornar a su lugar de origen o reubicarse en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad.
Artículo 43. La información y asesoría deberán brindarse en forma gratuita y por profesionales conocedores de los derechos de las víctimas, garantizándoles a ellas	Artículo 43. La información y asesoría deberán brindarse en forma gratuita y por profesionales conocedores de los derechos de las víctimas, y en su caso se contará

siempre un trato respetuoso de su dignidad y el acceso efectivo al ejercicio pleno y tranquilo de todos sus derechos.	con un intérprete o traductor que tenga conocimiento de la lengua y cultura indígena, garantizándoles a ellas siempre un trato respetuoso de su dignidad y el acceso efectivo al ejercicio pleno y tranquilo de todos sus derechos.
Artículo 47. Las políticas y acciones establecidas en este Capítulo tienen por objeto asegurar el acceso de las víctimas a la educación y promover su permanencia en el sistema educativo si como consecuencia del delito o de la violación a derechos humanos se interrumpen los estudios, para lo cual se tomarán medidas para superar esta condición provocada por el hecho victimizante, particularmente niñas, niños y adolescentes, mujeres, personas con discapacidad, migrantes, indígenas y personas en situación de desplazamiento interno. La educación deberá contar con enfoque transversal de género y diferencial, de inclusión social y con perspectiva de derechos. Se buscará garantizar la exención para las víctimas de todo tipo de costos académicos en las	Artículo 47. Las políticas y acciones establecidas en este Capítulo tienen por objeto asegurar el acceso de las víctimas a la educación y promover su permanencia en el sistema educativo si como consecuencia del delito o de la violación a derechos humanos se interrumpen los estudios, para lo cual se tomarán medidas para superar esta condición provocada por el hecho victimizante, particularmente niñas, niños y adolescentes, mujeres, personas con discapacidad, migrantes, indígenas y personas en situación de desplazamiento interno. La educación deberá contar con enfoque transversal de género y diferencial, de inclusión social y con perspectiva de derechos, en el caso de víctimas originarias de pueblos y comunidades indígenas se deberá

instituciones públicas de educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.	garantizar el acceso a educación en su lengua y el respeto y fomento de su cultura, tradiciones y costumbres. Se buscará garantizar la exención para las víctimas de todo tipo de costos académicos en las instituciones públicas de educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.
Artículo 97. El Registro Nacional de Víctimas será integrado por las siguientes fuentes: I ... II. Las solicitudes de ingreso que presenten cualquiera de las autoridades y particulares señalados en el artículo 99 de esta Ley, como responsables de ingresar el nombre de las víctimas del delito o de violación de derechos humanos al Sistema, y III. Los registros de víctimas existentes al momento de la entrada en vigor de la presente Ley que se encuentren en cualquier institución o entidad del ámbito	Artículo 97. El Registro Nacional de Víctimas será integrado por las siguientes fuentes: I ... II. Las solicitudes de ingreso que presenten cualquiera de las autoridades y particulares señalados en el artículo 99 de esta Ley, como responsables de ingresar el nombre de las víctimas del delito o de violación de derechos humanos al Sistema, III. Los registros de víctimas existentes al momento de la entrada en vigor de la presente Ley que se encuentren en cualquier institución o entidad del ámbito

<p>federal, de las entidades federativas o municipal, así como de las comisiones públicas de derechos humanos en aquellos casos en donde se hayan dictado recomendaciones, medidas precautorias o bien se hayan celebrado acuerdos de conciliación</p> <p>Sin correlativo</p>	<p>federal, de las entidades federativas o municipal, así como de las comisiones públicas de derechos humanos en aquellos casos en donde se hayan dictado recomendaciones, medidas precautorias o bien se hayan celebrado acuerdos de conciliación, y</p> <p>IV. En el caso de víctimas de desplazamiento forzado el Comisionado Ejecutivo realizará las acciones pertinentes para acudir al lugar donde se encuentren y proceder a su registro al momento en que tenga conocimiento de los hechos que obligaron el desplazamiento forzado, las víctimas podrán tomar la decisión informada de negarse a llenar la solicitud de inscripción.</p> <p>...</p>
<p>Artículo 98. Las solicitudes de ingreso se realizarán en forma totalmente gratuita, ante la Comisión Ejecutiva y sus correlativos de las entidades federativas, según corresponda de acuerdo a la competencia. Las solicitudes</p>	<p>Artículo 98. Las solicitudes de ingreso se realizarán en forma totalmente gratuita y deberán estar en la lengua que hable la víctima o en su caso contar con un traductor, ante la Comisión Ejecutiva y sus</p>

<p>derivadas de delitos federales o de violaciones donde participen autoridades federales, serán presentadas a la Comisión Ejecutiva quien llevará el registro federal</p> <p>...</p>	<p>correlativos de las entidades federativas, según corresponda de acuerdo a la competencia. Las solicitudes derivadas de delitos federales o de violaciones donde participen autoridades federales, serán presentadas a la Comisión Ejecutiva quien llevará el registro federal</p> <p>...</p>
<p>Artículo 111. El reconocimiento de la calidad de víctima tendrá como efecto:</p> <p>I...</p> <p>II. En el caso de lesiones graves, delitos contra la libertad psicosexual, violencia familiar, trata de personas, secuestro, tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, desaparición, privación de la libertad y todos aquellos que impidan a la víctima por la naturaleza del daño atender adecuadamente la defensa de sus derechos; que el juez de la causa o la autoridad responsable del procedimiento, de inmediato, suspendan todos los juicios y procedimientos administrativos y detengan los plazos de prescripción y</p>	<p>Artículo 111. El reconocimiento de la calidad de víctima tendrá como efecto:</p> <p>I...</p> <p>II. En el caso de lesiones graves, delitos contra la libertad psicosexual, violencia familiar, trata de personas, secuestro, tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, desaparición, desplazamiento interno, privación de la libertad y todos aquellos que impidan a la víctima por la naturaleza del daño atender adecuadamente la defensa de sus derechos; que el juez de la causa o la autoridad responsable del procedimiento, de inmediato, suspendan todos los juicios y procedimientos administrativos y</p>

<p>caducidad, así como todos los efectos que de éstos se deriven, en tanto su condición no sea superada, siempre que se justifique la imposibilidad de la víctima de ejercer adecuadamente sus derechos en dichos juicios y procedimientos.</p> <p>...</p>	<p>detengan los plazos de prescripción y caducidad, así como todos los efectos que de éstos se deriven, en tanto su condición no sea superada, siempre que se justifique la imposibilidad de la víctima de ejercer adecuadamente sus derechos en dichos juicios y procedimientos.</p> <p>...</p>
--	--

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

Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas

Artículo Único. Se reforman los artículos 7, fracción XXXVI y XXXVII; 8, 27, 43, 47, 97 fracciones II y III; 98; 111, fracción II; se adiciona al artículo 60. una fracción VIII recorriéndose la actual a la fracción IX y se recorren en su orden las subsecuentes fracciones, un párrafo al artículo 38; las fracciones XXXVIII, XXXIX, XL y XLI al artículo 7o. y una fracción IV al artículo 97, todos de la Ley General de Víctimas para quedar como sigue:

Artículo 6. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

I. a VII. ...

VIII. Desplazados internos: las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida

IX. Fondo: Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral;

X. Fondo estatal: El fondo de ayuda, asistencia y reparación integral en cada entidad federativa;

XI. Hecho victimizante: Actos u omisiones que dañan, menoscaban o ponen en peligro los bienes jurídicos o derechos de una persona convirtiéndola en víctima. Estos pueden estar tipificados como delitos o constituir una violación a los derechos humanos reconocidos por la Constitución y los Tratados Internacionales de los que México forme parte;

XII. Ley: Ley General de Víctimas;

XIII. Plan: Plan Anual Integral de Atención a Víctimas;

XIV. Programa: Programa de Atención Integral a Víctimas;

XV. Procedimiento: Procedimientos seguidos ante autoridades judiciales o administrativas;

XVI. Recursos de Ayuda: Gastos de ayuda inmediata, ayuda, asistencia, atención y rehabilitación previstos en los títulos segundo, tercero y cuarto de la Ley, con cargo al Fondo o a los Fondos estatales, según corresponda;

XVII. Registro: Registro Nacional de Víctimas, que incluye el registro federal y los registros de las entidades federativas;

XVIII. Reglamento: Reglamento de la Ley General de Víctimas;

XIX. Sistema: Sistema Nacional de Atención a Víctimas;

XX. Víctima: Persona física que directa o indirectamente ha sufrido daño o el menoscabo de sus derechos producto de una violación de derechos humanos o de la comisión de un delito;

XXI. Víctima potencial: Las personas físicas cuya integridad física o derechos peligren por prestar asistencia a la víctima ya sea por impedir o detener la violación de derechos o la comisión de un delito, y

XXII. Violación de derechos humanos: Todo acto u omisión que afecte los derechos humanos reconocidos en la Constitución o en los Tratados Internacionales, cuando el agente sea servidor público en el ejercicio de sus funciones o atribuciones o un particular que ejerza funciones públicas. También se considera violación de derechos humanos cuando la acción u omisión referida sea realizada por un particular instigado o autorizado, explícita o implícitamente por un servidor público, o cuando actúe con aquiescencia o colaboración de un servidor público.

Artículo 7. Los derechos de las víctimas que prevé la presente Ley son de carácter enunciativo y deberán ser interpretados de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, los tratados y las leyes aplicables en materia de atención a víctimas, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de sus derechos.

Las víctimas tendrán, entre otros, los siguientes derechos:

I. a XXXV. ...

XXXVI. Tener acceso ágil, eficaz y transparente a los fondos de ayuda federal y estatales en términos de esta Ley,

XXXVII. A contar con un intérprete o traductor que tenga conocimiento de la lengua y cultura indígena,

XXXVIII. A tener acceso a mecanismos de restitución de la vivienda, la tierra y la propiedad de los desplazados internos o para que se les proporcione una indemnización adecuada,

XXXIX. A participar en la planificación y toma de decisiones sobre una solución duradera para los desplazados internos,

XL. A la protección del patrimonio cultural inmaterial de los pueblos indígenas que sufren desplazamiento interno, y

XLI. Los demás señalados por la Constitución, los Tratados Internacionales, esta Ley y cualquier otra disposición en la materia o legislación especial.

Artículo 8. ...

Las víctimas de delitos o de violaciones de derechos que atenten contra la vida, contra la libertad o la integridad, así como de desplazamiento interno, recibirán ayuda médica y psicológica especializada de emergencia en los términos de la presente Ley, **de igual manera se facilitará el acceso de agentes humanitarios no estatales nacionales e internacionales que brinden asistencia a las víctimas.**

...

Artículo 27. Para los efectos de la presente Ley, la reparación integral comprenderá:

I. a VI. ...

Las medidas colectivas que deberán implementarse tenderán al reconocimiento y dignificación de los sujetos colectivos victimizados; la reconstrucción del proyecto de vida colectivo, y el tejido social y cultural; la recuperación psicosocial de las poblaciones y grupos afectados; la promoción de la reconciliación y la cultura de la protección; la promoción de los derechos humanos en las comunidades y colectivos afectados; **la restitución de los**

lazos existentes entre las comunidades y su entorno y la salvaguarda de la memoria colectiva de los pueblos y comunidades afectados

...

Artículo 38. ...

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) se coordinará con las Comisiones de Atención a Víctimas en las entidades federativas para garantizar el acceso a alojamiento y alimentación a las víctimas por el tiempo que sea requerido, en el caso de las víctimas de desplazamiento interno se debe garantizar el cumplimiento de estas medidas mientras las víctimas puedan retornar a su lugar de origen o reubicarse en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad.

Artículo 43. La información y asesoría deberán brindarse en forma gratuita y por profesionales conocedores de los derechos de las víctimas, **y en su caso se contará con un intérprete o traductor que tenga conocimiento de la lengua y cultura indígena**, garantizándoles a ellas siempre un trato respetuoso de su dignidad y el acceso efectivo al ejercicio pleno y tranquilo de todos sus derechos.

Artículo 47. Las políticas y acciones establecidas en este Capítulo tienen por objeto asegurar el acceso de las víctimas a la educación y promover su permanencia en el sistema educativo si como consecuencia del delito o de la violación a derechos humanos se interrumpen los estudios, para lo cual se tomarán medidas para superar esta condición provocada por el hecho victimizante, particularmente niñas, niños y adolescentes, mujeres, personas con discapacidad, migrantes, indígenas y personas en situación de desplazamiento interno. La educación deberá contar con enfoque transversal de género y diferencial, de inclusión social y con perspectiva de derechos, **en el caso de víctimas originarias de pueblos y comunidades indígenas se deberá garantizar el acceso a educación en su lengua y el respeto y fomento de su cultura, tradiciones y costumbres.** Se buscará garantizar la exención para las víctimas de todo tipo de costos académicos en las instituciones públicas de educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.

Artículo 97. El Registro Nacional de Víctimas será integrado por las siguientes fuentes:

I ...

II. Las solicitudes de ingreso que presenten cualquiera de las autoridades y particulares señalados en el artículo 99 de esta Ley, como responsables de ingresar el nombre de las víctimas del delito o de violación de derechos humanos al Sistema,

III. Los registros de víctimas existentes al momento de la entrada en vigor de la presente Ley que se encuentren en cualquier institución o entidad del ámbito federal, de las entidades federativas o municipal, así como de las comisiones públicas de derechos humanos en aquellos casos en donde se hayan dictado recomendaciones, medidas precautorias o bien se hayan celebrado acuerdos de conciliación, y

IV. En el caso de víctimas de desplazamiento forzado el Comisionado Ejecutivo realizará las acciones pertinentes para acudir al lugar donde se encuentren y proceder a su registro al momento en que tenga conocimiento de los hechos que obligaron el desplazamiento forzado, las víctimas podrán tomar la decisión informada de negarse a llenar la solicitud de inscripción.

...

Artículo 98. Las solicitudes de ingreso se realizarán en forma totalmente gratuita **y deberán estar en la lengua que hable la víctima o en su caso contar con un traductor**, ante la Comisión Ejecutiva y sus correlativos de las entidades federativas, según corresponda de acuerdo a la competencia. Las solicitudes derivadas de delitos federales o de violaciones donde participen autoridades federales, serán presentadas a la Comisión Ejecutiva quien llevará el registro federal

...

Artículo 111. El reconocimiento de la calidad de víctima tendrá como efecto:

I. ...

II. En el caso de lesiones graves, delitos contra la libertad psicosexual, violencia familiar, trata de personas, secuestro, tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, desaparición, **desplazamiento interno**, privación de la libertad y todos aquellos que impidan a la víctima por la naturaleza del daño atender adecuadamente la defensa de sus derechos; que el juez de la causa o la

autoridad responsable del procedimiento, de inmediato, suspendan todos los juicios y procedimientos administrativos y detengan los plazos de prescripción y caducidad, así como todos los efectos que de éstos se deriven, en tanto su condición no sea superada, siempre que se justifique la imposibilidad de la víctima de ejercer adecuadamente sus derechos en dichos juicios y procedimientos.

...

Artículo Transitorio

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

Referencias

- Velázquez Romero, Ana Laura. (2017). Desplazamiento interno por violencia en México: Causas, consecuencias y responsabilidades del Estado. México. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Recuperado de

www.corteidh.or.cr/tablas/r37820.pdf

- Consejo Económico y Social de Naciones Unidas. (1998). Intensificación de la promoción y el fomento de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, en particular la cuestión del programa y los métodos de trabajo de la Comisión Derechos Humanos, éxodos en masa y personas desplazadas. Recuperado de

www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1546.pdf?view=1

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (S.f.). Guía práctica. Lineamientos para la formulación de políticas públicas en materia de desplazamiento interno. Recuperado de

<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Guia-DesplazamientoInterno.pdf>

- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (S.f.). Cuadernillo de Jurisprudencia de La Corte Interamericana de Derechos Humanos N° 3: Personas Situación Desplazamiento. Recuperado de

www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/desplazados6.pdf

- Pérez Vázquez, Brenda Gabriela et al. (2018). Episodios de Desplazamiento Interno Forzado Masivo en México. Informe 2017. México. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. y Taller de Sueños Recuperado de

<http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-informe-de-desplazamiento-interno-masivo-en-mexico-2017.pdf>

- Pérez Vázquez, Brenda Gabriela et al. (2019). Episodios de Desplazamiento Interno Forzado Masivo en México. Informe 2018. México. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. y Taller de Sueños Recuperado de

<http://cmdpdh.org/temas/desplazamiento/documentos/cmdpdh-episodios-de-desplazamiento-interno-forzado-en-mexico-informe-2018.pdf>

- Pérez Vázquez, Brenda Gabriela et al. (2020). Episodios de Desplazamiento Interno Forzado Masivo en México. Informe 2019. México. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. y Taller de Sueños Recuperado de

<http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-episodios-desplazamiento-interno-forzado-masivo-en-mexico-informe-2019.pdf>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de septiembre de 2020.—
Diputado Bonifacio Aguilar Linda (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Justicia, para dictamen, y a la Comisión de Derechos Humanos, para opinión.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa que reforma el artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Ana Lilia Herrera Anzaldo, del Grupo Parlamentario del PRI

La que suscribe, diputada Ana Lilia Herrera Anzaldo, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 66, 68, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto por el que se reforma la fracción IV del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el siguiente

Planteamiento y Argumentación

La Declaración Universal de Derechos Humanos nace con la consigna de desarrollar y estimular el respeto a los derechos humanos, así como las libertades fundamentales de todas las personas. En su preámbulo establece que los Estados reafirman “su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de libertad”.

En su artículo 2 señala que “Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”.¹

El marco jurídico que en México se ha establecido a partir de las reformas en materia de derechos humanos de 2011, obliga a las autoridades en el ámbito de sus competencias a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.² En el entendido de la universalidad implica que todas las personas gocen de los mismos derechos, partiendo de la Igualdad.

Para establecer el contexto y citando uno de los modelos de configuración jurídica a los que hace referencia Luigi Ferrajoli, la diferenciación jurídica de las diferencias, que se expresa en la valorización de algunas identidades y en la desvalorización de otras y, por lo tanto, en la jerarquización de las diferentes identidades;³ se asume un estatus discriminatorio, de exclusión y sujeción que puede obedecer a “ordenamientos jerarquizados de casta o de clase propios de las fases más arcaicas de la experiencia jurídica”.

En este orden de ideas se advierte sobre la existencia de normas que pueden resultar discriminatorias por el impacto desproporcionado que su aplicación provoca sobre minorías o por interpretarse naturalmente como un trato discriminatorio, que potencia la desigualdad que estos individuos sufren respecto del resto de la población, sin que exista una justificación de trato diferente sobre el bienestar de la mayoría.

Lo que debemos es entonces aplicar normas que obedezcan al principio *pro homine* y de no discriminación y para el caso

de la aplicación de medidas institucionales se debe observar que, si hay restricciones éstas sean legítimas, ya que se encuentran obligadas a ceñirse a condiciones y criterios que tengan el único fin de reconocer, respetar, promover y satisfacer necesidades justas de la moral, del orden público y de la sociedad en general.⁴

Ahora bien, en México los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden a consecuencia de: 1) incumplimiento de obligaciones como ciudadanos; 2) por sujeción a un proceso penal; 3) desde la orden de aprehensión hasta el cumplimiento de la pena; y 4) por vagancia y ebriedad consuetudinaria.⁵ Esta iniciativa se centrará en esta última condición señalada.

La suspensión de derechos, utilizando los vocablos vagancia y ebriedad consuetudinaria, bajo la lógica histórica y legal, que a continuación se expondrá, situados en nuestro contexto conllevan un trato discriminatorio, ya que no existe base objetiva alguna que justifique la mención en la fracción IV del artículo 38, la cual se ha mantenido desde la constitución de 1836, también conocida como la constitución de las siete leyes⁶ e históricamente desde 1812.

Siguiendo con la línea histórica, la Constitución de Cádiz 1812, establecía en el artículo 25, que el ejercicio de los derechos del ciudadano español⁷ se suspendían: 1) en virtud de interdicción judicial por incapacidad física o moral; 2) Con el estado de deudor generado o de deudor a los caudales públicos; 3) con el estado de sirviente doméstico; 4) por no tener empleo, oficio ó modo de vivir conocido; 5) por haberse procesado criminalmente; 6) desde el año de 1830 deberán saber leer y escribir los que de nuevo entren en el ejercicio de los derechos del ciudadano.⁸ Este es quizá el ejemplo legal más antiguo en el que se documenta la acción de vagar.

En el siglo XIX en México el utilizar estos vocablos partía de un contexto social y cultural, los cuales hacían una clara diferencia entre “los hombres de bien” y “los otros” (vagabundos, ociosos, malentretidos, grupo étnico, etcétera), es decir aquellos que consideraban, tenían una “moral reprobable y causante de todos los males sociales, en particular de la criminalidad”.⁹ Esta diferencia es herencia de una sociedad colonial del siglo pasado, con criterios biológicos y raciales.

En 1820, se expide la Ley del 11 de septiembre, en esta se establecía un sistema de vigilancia policial, se mandataba a las autoridades a vigilar a quienes no tuvieran un “modo de vivir conocido”, a quienes se les consideraba como

“holgazanes”, “mal entretenidos” y “vagantes” y se les sometía a un juicio, obligándolos a demostrar su actividad laboral, en caso de que incumplieran se les albergaba en casas de corrección o según la ley en “cualesquiera otros establecimientos que puedan trabajar sin hacerse ni ser gravosos al Estado”.¹⁰

En la Constitución de 1836, en el artículo 11, se establecía lo siguiente:

11. Los derechos de ciudadano, se pierden totalmente:

I. En los casos en que se pierde la cualidad de mexicano.

II. Por sentencia judicial que imponga pena infame.

III. Por quiebra fraudulenta calificada

IV. Por ser deudor calificado en la administración y manejo de cualquiera de los fondos públicos.

V. Por ser vago, mal entretenido, o no tener industria o modo honesto de vivir.

VI. Por imposibilitarse para el desempeño de las obligaciones de ciudadano por la profesión del Estado religioso.

La constitución de 1857¹¹ muestra una variante en materia de suspensión de derechos, si bien no textualiza las condiciones en el ordenamiento, mandata su regulación a una ley secundaria y como punto a resaltar señala a nivel constitucional la intención de rehabilitación a quienes se encuentren suspendidos de su ciudadanía. El artículo 38 establecía lo siguiente:

Artículo 38. La ley fijará los casos y la forma en que se pierden ó suspenden los derechos de ciudadano y la manera de hacer la rehabilitación.

En este sentido observamos limitantes injustificadas para el ejercicio de derechos y prerrogativas, algunas fueron subsanadas en el constituyente de 1917 las cuales obedecieron a los cambios sociales, políticos e incluso al derecho internacional aún cuando no se tenía el reconocimiento en igualdad y protección constitucional con la que ahora se cuenta, sin embargo este no fue el caso del contenido de la fracción IV del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que mantiene el texto íntegro desde 1917 respecto de los

derechos y prerrogativas de los ciudadanos, como a continuación se cita:

Artículo 38. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señale la ley;

II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;

III. Durante la extinción de una pena corporal;

IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;

V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y

VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

La ley fijará los casos en que se pierden, y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación.

La revisión histórica nos evidencia la necesidad de actualizar la norma respecto de la suspensión de prerrogativas y derechos de los que están sujetos a lo dispuesto en la fracción IV del artículo 38, ya que la problemática de su aplicación radica en que el término “vagancia” se entiende en desuso, obsoleto e inclusive discriminatorio de un grupo vulnerable; en principio, porque las leyes carecen de una determinación específica de dicha actividad, lo cual hace incongruente la condicionante que se establece que sea “declarada en los términos que prevengan las leyes”.

En el Código Penal Federal dentro del Título Decimocuarto, los artículos que componen el capítulo denominado “Vagos y malvivientes” (Artículos 255 y 256), se encuentran derogados desde el decreto publicado en 30 de diciembre de 1991,¹² lo que justifica claramente la eliminación del vocablo “vagancia”, que no se encuentra definido y menos regulado en alguna ley de orden federal. Se debe aclarar que no propone su regulación por, como se ha explicado, ser un

término en desuso, discriminatorio y por considerar que la situación de vulnerabilidad corresponde que el Estado tome medidas que favorezcan la inclusión social y económica de este grupo.

Para el caso de la “ebriedad consuetudinaria, que se acuñaría hasta la Constitución de 1836; en el Código Civil Federal vigente se establece un medio de control en materia de salud mediante la figura de tutela, encontramos entonces que en el artículo 537, fracción II, los tutores están obligados “a destinar de preferencia los recursos del incapacitado a la curación de sus enfermedades o a su regeneración si es un ebrio consuetudinario o abusa habitualmente de las drogas enervantes”, aunado a ello en el artículo 450, fracción II, del mismo ordenamiento se dice que tienen incapacidad natural y legal: “Los mayores de edad disminuidos o perturbados en su inteligencia, aunque tengan intervalos lúcidos; y aquellos que padezcan alguna afección originada por enfermedad o deficiencia persistente de carácter físico, psicológico o sensorial o por la adicción a sustancias tóxicas como el alcohol, los psicotrópicos o los estupefacientes; siempre que debido a la limitación, o a la alteración en la inteligencia que esto les provoque no puedan gobernarse y obligarse por sí mismos, o manifestar su voluntad por algún medio”; mediante lo cual observamos que aunque no nos define el vocablo “ebriedad consuetudinaria” si nos establece una condicionante de capacidad o incapacidad en este caso.

Esta condicionante apoya la intención de esta iniciativa, que es la de actualizar y dar claridad a las disposiciones constitucional y a las leyes secundarias, es decir cambiar la connotación de ebriedad consuetudinaria, entendiéndola como una condición de incapacidad legal y tutela, manteniendo la regla de que sea declarada en los términos de las leyes aplicables, en este caso el Código Civil Federal o bien las leyes de orden local.

El derecho antidiscriminatorio se identifica por su carácter grupal frente a quienes pertenecen a otro, por lo que debemos preguntarnos si estos grupos sociales han sido discriminados y si se les ha brindado apoyo en su situación de desventaja, en un enfoque general observamos dos aspectos que apoyan el cambio propuesto:

a) La vagancia se refiere a circunstancias económicas que se traducen a situaciones de pobreza, sin que sea la intención del ciudadano ejercerla. Por lo que se consideraría que ejercer sus derechos como ciudadano favorecería la reinserción de las personas en esta situación a una sociedad activa, permitiendo por ejemplo que sean

visibles ante quienes ejercen la actividad política, a asociarse, a ingresar a políticas de apoyo que les permitan mejorar su modo de vivir y pueda reconocer y ejercer derechos ciudadanos. La vagancia, como se ha explicado antes es un término en desuso y cuya prevención en gran parte corresponde al Estado; y

b) La ebriedad consuetudinaria es un tema de salud, interpretada sobre una condición mental disminuida que implica la realización de actos no razonables, por lo que es considerado como una enfermedad discapacitante, la cual debe regularse y otorgar garantías de protección. En tal caso esta condición debería señalarse como incapacidad legal, siempre que debido a la misma, no puedan gobernarse, obligarse a sí mismos o manifestar su voluntad por algún medio y cuando esta sea declarada en los términos que prevengan las leyes; redacción que siempre estará en el análisis de este Congreso de la Unión.

México enfrenta cambios constantes de naturaleza política y social que se reflejan en esta iniciativa con el diseño objetivo de la legislación que ahora y en adelante debe estar acorde a lo dispuesto en el artículo 1 de la Constitución Política, obedeciendo, en este caso, a la prohibición de la discriminación motivada, entre otras por la condición social, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas; por lo que los términos utilizados actualmente en el artículo 38 fracción IV no están acorde a la realidad jurídica nacional e internacional en la que se encuentra nuestro país¹³ al principio *pro persona* y al objetivo de crear una sociedad incluyente y participativa, mutilando sus derechos junto con la posibilidad de reinsertarse a una sociedad activa, por el contrario se les excluye y limita.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se somete a consideración de esta Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma la fracción IV del artículo 38 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 38. Los derechos y prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

I. a III. ...

IV. Se deroga

V. y V. ...

...

Transitorios

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

Segundo. Las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, realizarán las modificaciones legislativas a fin de actualizar su marco legal de conformidad con lo dispuesto en el presente decreto, dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a su entrada en vigor.

Notas

1 Declaración Universal de los Derechos Humanos

<http://www.un.org/es/documents/udhr/>

2 Artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3 Ferrajoli, Luigi. "Igualdad y diferencia". Páginas 8 y 9.

<http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/M0002-01.pdf>

4 Pinto Mónica. "El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos".

<http://www.corteidh.or.cr/tablas/20185.pdf>

5 La vagancia, según el Diccionario de la Real Academia Española, es la acción de vagar (estar de ocioso), pereza y falta de ganas de hacer algo; y la embriaguez como la turbación pasajera de las potencias, exceso con que se ha bebido vino o licor.

6 Constitución de 1836.

http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1836.pdf

7 Recordando que se refiere a la situación política y sociológica de la monarquía española, la cual mediante esta Constitución hacía valer su ley en ambos hemisferios. Se debe tomar en cuenta que la cita tiene el propósito de servir de referente al contexto de la iniciativa en el uso de los

vocablos vagancia y ebriedad, los cuales obedecen a un periodo y evolución jurídico social, alejado ya de nuestra actualidad.

8 Constitución de Cadiz 1812.

http://www.congreso.es/docu/constituciones/1812/ce1812_cd.pdf

9 Castillo Canché, Jorge. "El contramodelo de la ciudadanía liberal. La Vagancia en Yucatán, 1812 -1842". Página 62.

10 Ibídem

11 Constitución de 1857.

<http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/consthist/pdf/1857.pdf>

12 La reforma corresponde al decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 31 de diciembre de 1991, cuando el Código Penal Federal se denominaba Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal, en el que correspondía al Título Decimoquinto, mediante decreto publicado en el DOF el 29 de julio de 1970. Ahora ubicado, como ya se señaló en el Libro Segundo del Título Decimocuarto. Delitos contra la Economía Pública. El decreto de 1991 antes señalado se puede consultar en la siguiente dirección web:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpf/CPF_ref58_30dic91_ima.pdf

13 Boletín de la SCJN del 24 de enero de 2012, citó que la Corte "determinó que sí se puede destituir a una persona con una incapacidad física o mental siempre y cuando se realice una interpretación conforme a la Constitución, que el proceso de destitución otorgue la garantía de audiencia al servidor público y que en ningún momento la discapacidad sea motivo de destitución sino el motivo debe ser la falta de aptitud para desempeñar la función pública que se le encomienda". Asunto derivado de la interpretación del artículo 24 fracción II, de la Ley General del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 31 de diciembre de 2009.

Ciudad de México, a 29 de septiembre de 2020.— Diputada Ana Lilia Herrera Anzaldo (rúbrica).»

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

CÓDIGO CIVIL FEDERAL Y
LEY DEL SEGURO SOCIAL

«Iniciativa que reforma los artículos 165 del Código Civil Federal y 10 de la Ley del Seguro Social, a cargo de la diputada Ana Ruth García Grande, del Grupo Parlamentario del PT

La que suscribe, Ana Ruth García Grande, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo que disponen los artículos 71, fracción II, de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, 6, numeral 1, fracción I, 77, 78, relativos y conducentes del Reglamento de la Cámara de Diputados, pone a consideración de la asamblea plenaria la presente iniciativa en proyecto, para su consideración, análisis y aprobación, en su caso, la cual se basa en las siguientes consideraciones de hecho y de derecho.

Contextualización del tema

El concepto de “pensión compensatoria” en el universo normativo del derecho familiar, ha venido cobrando relevancia y trascendencia en la época actual a la sazón de novedosos criterios orientadores que a su respecto ha emitido la Suprema Corte de justicia de la Nación en nuestro país, quien en el ejercicio de emitir jurisdicción respecto a la inaplicación de normas que implican un contrasentido a nuestras normas constitucionales o convencionales, en el ejercicio de control difuso que le impera a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de data 2011, verdaderamente han innovado con argumentos revolucionarios, alguno de los cuales son verdaderas vetas de discusión inacabada, pues han venido resultando en postulados que, polémicos algunos, han contribuido a ir construyendo toda una doctrina cada vez más fina respecto a este tema.

Se asume así, que la **pensión compensatoria** es la que se debe pagar a uno de los cónyuges si, tras la separación o divorcio, queda en situación de desequilibrio económico en comparación con el otro cónyuge; que, aunque habitualmente se le suele confundir con la denominada pensión alimenticia, esto no debe ser así dado que, ésta es, por antonomasia, la que paga el progenitor no custodio para el mantenimiento de su hijo.

A más de lo anterior, con la finalidad de abonar a la diferenciación de la naturaleza de la “pensión

compensatoria”, conviene establecer que, atendiendo a la doctrina en la materia, para que exista el derecho a recibir una pensión compensatoria deben concurrir los siguientes supuestos:

- a) El desequilibrio económico sea ocasionado solamente en uno de los cónyuges.
- b) Se haya producido un empeoramiento claro en la situación económica del cónyuge en comparación con la que tenía durante el matrimonio.
- c) La pensión de esta característica debe solicitarse propiamente por el cónyuge afectado por el desequilibrio económico, nunca por un juez.

En esa lógica, una vez valorado el desequilibrio económico de cónyuge que ha solicitado la pensión compensatoria por un juez (que se realiza en función de diversos criterios) se tendrá que determinar la cuantía de la pensión compensatoria, sin que sea excluyente que ésta puede determinarse de mutuo acuerdo entre los cónyuges a través del convenio regulador de divorcio, o bien en caso de no existir acuerdo, por el propio órgano jurisdiccional en sentencia. En caso de establecerse de común acuerdo entre las partes, podrá ser objeto de modificación su cuantía en cualquier otro momento, es decir, su fijación no tiene carácter definitivo.

Las circunstancias que deben justipreciarse para determinar el importe de esta prestación, son, fundamentalmente: La edad y el estado de salud, la cualificación profesional y las posibilidades de acceso a un empleo, la dedicación pasada y futura a la familia, la colaboración con su trabajo en las actividades mercantiles, industriales o profesionales del otro cónyuge, la duración del matrimonio y de la convivencia conyugal, la pérdida eventual de un derecho de pensión, el caudal y los medios económicos y las necesidades de uno y otro cónyuge, así como cualquier otra circunstancia relevante

Así, doctrinariamente hay coincidencia en sostener que, en relación con el pago de pensión compensatoria existen varias opciones:

- 1) Un pago único o una cantidad periódica de dinero;
- 2) Una cantidad específica o un porcentaje que dependa del cónyuge obligado apagarla; y
- 3) Que este tipo de pensión puede ser temporal o vitalicia.

Y por cuanto hace a las causas de su extinción, existe coincidencia de tratadistas en el sentido de que esta pudiese condicionarse por el cese de la causa que originó el pago de la pensión, un nuevo matrimonio del cónyuge que recibe la pensión, y la convivencia marital del obligado a pagar con otra persona diferente. Lo que lleva a advertir que, el fallecimiento del cónyuge obligado a pagar no se asume como causa de extinción de esta prestación, pero los herederos del obligado si pudiesen solicitar al juez sea suprimida.

Ahora bien, para centrar el tema que orienta la presente propuesta, debemos señalar que respecto al concepto de “pensión compensatoria”, encontramos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha venido innovando en sus resoluciones a través de criterios que, en un afán evidente de colmar los principios de progresividad, universalidad e interdependencia, a que alude el artículo primero de nuestra carta magna, por cuanto a la obligación de la defensa, garantía y preservación de los derechos humanos de las personas, han generado nuevos paradigmas, en lo que interesa, en torno al tema que se analiza en el presente sumario, dando vigencia así al círculo virtuoso de la adecuación de nuestras leyes a las exigencias de la época o del grado de evolución social a través de una de las fuentes formales del derecho como resulta ser la jurisprudencia, encontrando que a través de esta se han confirmado y completado criterios relativos a este tipo de pensión, estableciendo nítidamente en que, la naturaleza de la obligación alimentaria surge durante el matrimonio y responde a presupuestos y fundamentos distintos a aquella que surge propiamente de la disolución del vínculo matrimonial, que fue originalmente concebida por el legislador como un medio de protección a la mujer, la cual tradicionalmente no realizaba actividades remuneradas durante el matrimonio, y se enfocaba en las tareas del mantenimiento del hogar y cuidado de los hijos. Por tanto esta obligación surgió como una forma de “compensar” a la mujer por las actividades domésticas realizadas durante el tiempo que duró el matrimonio y por las que se vio impedida para realizar otro tipo de actividades mediante las que hubiera podido obtener ingresos propios, sosteniendo que ésta se relaciona con el derecho de una vida digna en la hipótesis de que el divorcio, coloque a uno de los cónyuges en desventaja económica que incida en su capacidad para allegarse de sus alimentos.

Además de lo expuesto, nuestro más alto tribunal de justicia en el país sostenido que, a diferencia de la obligación de alimentos con motivo de una relación matrimonial o de

concubinato, la cual encuentra su fundamento en los deberes de solidaridad y asistencia mutuos de la pareja, la pensión compensatoria encuentra su razón de ser en un deber tanto asistencial como resarcitorio derivado del desequilibrio económico que suele presentarse entre los cónyuges al momento de disolverse el vínculo matrimonial. Que efectivamente, durante la vigencia del matrimonio los cónyuges se encuentran obligados a contribuir con todos los medios y recursos necesarios para cubrir las necesidades de la vida en común y establecer las bases para la consecución de los fines del matrimonio; sin embargo, es común todavía observar dentro de las estructuras familiares de nuestro país que uno de los cónyuges dedique su tiempo preponderantemente a las labores domésticas y al cuidado de los hijos (generalmente la mujer), mientras que sobre el otro cónyuge (generalmente el hombre) recae la obligación de proporcionar los recursos suficientes para la subsistencia familiar. Así, en estos casos, es claro que el fracaso de la convivencia conyugal genera un desequilibrio económico que coloca al cónyuge que se dedicó preponderantemente a las labores domésticas y al cuidado de los hijos en una situación de desventaja, pues su posición en la estructura familiar le impidió dedicarse a una actividad remunerada con el mismo tiempo de diligencia que le permitiera hacerse de recursos propios e, inclusive, en muchos casos, de realizar o terminar estudios profesionales que en un momento dado le facilitarían la entrada al mundo laboral.

Los tribunales que han tenido ante sí la resolución de controversias sobre el tema, han profundizado sobre la base argumentativa anterior en la doble finalidad de la pensión compensatoria; en tanto que han señalado que el objetivo resarcitorio implica compensar el menoscabo económico y el costo de oportunidad sufridos por el cónyuge que, en aras del funcionamiento del matrimonio, asumió las cargas domésticas y familiares sin recibir remuneración a cambio; en éste sentido, el desequilibrio económico, en principio deriva de los perjuicios ocasionados por la dedicación al cuidado de los hijos y a las labores del hogar, y comprende dos aspectos:

- 1) Las pérdidas económicas derivadas de no haber podido, durante el matrimonio, dedicarse uno de los cónyuges a una actividad remunerada, o no haber podido desarrollarse en el mercado del trabajo convencional con igual tiempo, intensidad y diligencia que el otro cónyuge.
- 2) Los perjuicios derivados del costo de oportunidad, que se traducen en el impedimento de formación o capacitación profesional o técnica; disminución o

impedimento de la inserción en el mercado laboral y la correlativa pérdida de los derechos a la seguridad social, entre otros supuestos.

Y para mejor entender el objetivo asistencial y la producción del desequilibrio económico, la Corte ha ofrecido como precisiones que: el principio de solidaridad familiar surge a partir de situaciones de convivencia que responden a vínculos consanguíneos o afectivos. Así, tal solidaridad se manifiesta en asistencia y ayuda mutua, elementos que componen lo que se conoce como *afecctio maritalis*, buscando satisfacer carencias espirituales y materiales, y es una consecuencia directa del reconocimiento de cada persona como un ser individual, titular de derechos fundamentales, a partir de tal calidad, pero también como integrante de una familia y, por tanto, adherente a ciertos valores y aspectos comunes. El socorro mutuo que deben prestarse los cónyuges es un deber más amplio que la obligación de dar alimentos. Esta obligación se refiere a la satisfacción de las necesidades de subsistencia del acreedor alimentario. El socorro recíproco comprende además el consejo, la dirección, el apoyo moral con los que un cónyuge debe ayudar al otro, de las vicisitudes de la vida, así, el carácter asistencial de la pensión compensatoria implica satisfacer la necesidad o carencia del cónyuge para asegurar su subsistencia. Dicho de otra manera, la vertiente asistencial está destinada a satisfacer situaciones de necesidad del cónyuge que se encuentra en una precaria situación económica tras la ruptura conyugal. De ahí la necesidad de mantener los deberes de socorro y ayuda mutuas existentes entre los cónyuges derivado del matrimonio. Por tanto, han concluido en que el monto de la pensión compensatoria debe comprender el carácter resarcitorio y/o asistencial de acuerdo a las circunstancias particulares del caso. Es decir, deberá considerar la aportación del cónyuge que benefició a la familia durante el tiempo que duró el matrimonio, el costo de oportunidad y/o las necesidades que tenga para subsistir, siempre que el deudor cuente con la posibilidad económica para cubrir tales conceptos, entendiendo esta no como sanción civil impuesta al cónyuge considerado como culpable del quebrantamiento de la relación marital, sino como consecuencia de su realidad económica que lo coloca en un estado de necesidad e imposibilidad de allegarse de los medios suficientes para su subsistencia, buscando dotar al cónyuge en desventaja de un ingreso suficiente hasta en tanto esta persona se encuentre en posibilidades de proporcionarse a sí misma los medios necesarios para su subsistencia.

Además de las anteriores precisiones, la Corte ha reconocido que podrán existir situaciones extraordinarias en las que

podrá decretarse una pensión compensatoria vitalicia a favor del cónyuge acreedor, en virtud de que por su propia edad, estado de salud o la propia duración del matrimonio le sea imposible obtener por sí solo los medios suficientes para su subsistencia, buscando evitar que éste caiga en un estado de necesidad extrema que afecte su dignidad como persona y haga nugatorio su derecho de acceso a un nivel de vida adecuado, en el entendido que, para obtener su decreto judicial, deberá comprobarse el estado de necesidad del cónyuge inocente para disfrutar de una vida digna.

Argumentos estos que incluso se han venido traduciendo en criterios orientadores a través de tesis aisladas y resolución de contradicciones de tesis, a guisa de ejemplo las que se transcriben a continuación:

Pensión alimenticia compensatoria. Cuando uno de los cónyuges acredite que durante el matrimonio se dedicó preponderantemente –aunque no exclusivamente- a las labores del hogar y al cuidado de los hijos, existe la presunción en su favor de la necesidad de recibir aquella. (Interpretación conforme del artículo 296 del Código Civil del Estado de Aguascalientes). Tesis aislada. - De la interpretación literal del citado numeral se concluye que no se considera el supuesto en el que puede encontrarse uno de los cónyuges que ha visto mermada su capacidad económica a partir de determinada repartición de responsabilidades durante el matrimonio, ya que imita la obligación a que el acreedor pruebe que se encuentra en un estado de necesidad e imposibilitado para trabajar o carezca de bienes, por lo que debe interpretarse conforme con los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de forma que en la porción normativa que hace referencia a que “el juez resolverá sobre el pago de alimentos a favor del cónyuge que, teniendo la necesidad de recibirlos, este imposibilitado para trabajar o carezca de bienes...” se entienda incluido el supuesto de la pensión compensatoria, consistente en que el cónyuge que, por haber asumido en mayor medida que el otro las cargas domésticas y de cuidado, se encuentre en una desventaja económica tal que incida en su capacidad para hacerse de los medios suficientes para sufragar sus necesidades y, consecuentemente, le impida el acceso a un nivel de vida adecuado. Esto quiere decir que cuando uno de los cónyuges acredite que durante la existencia del vínculo matrimonial, se dedicó preponderantemente –aunque no exclusivamente- a las labores del hogar y al cuidado de los hijos, existe la presunción en su favor de la necesidad de recibir una pensión alimenticia compensatoria, al haberse

generado un desequilibrio económico entre los cónyuges pues, durante el tiempo que duró el matrimonio, uno de ellos realizó las tareas domésticas –trabajo que no es remunerado- y el otro se benefició de ello.

Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, Amparo en revisión 37/2019. 28 de marzo de 2019. Mayoría de votos. Disidente Álvaro Ovalle. Ponente: Silverio Rodríguez Carrillo. Secretario: David González Martínez.

Y, en relación con el alcance de la tesis orientadora previa, destaca la diversa aislada 1ª: CCCLXXXVII/2014 (10ª):

Pensión compensatoria. La obligación de proporcionarla es de naturaleza distinta a la obligación alimentaria que surge de las relaciones de matrimonio, pues el presupuesto básico para su procedencia consiste en la existencia de un desequilibrio económico. - Esta primera sala advierte que en el caso del matrimonio, la legislación civil o familiar en nuestro país establece una obligación de dar alimentos como parte de los deberes de solidaridad y asistencia mutuos. Así, en condiciones normales, la pareja guarda una obligación recíproca de proporcionarse todos los medios y recursos necesarios para cubrir las necesidades de la vida en común y establecer las bases para la consecución de los fines del matrimonio. Sin embargo, una vez decretada la disolución del vínculo del matrimonio esta obligación termina y podría, en un momento dado, dar lugar a una nueva que responde a presupuestos y fundamentos distintos, la cual doctrinariamente ha recibido el nombre de “pensión compensatoria”, aunque en la legislación de nuestro país se le refiera genéricamente como pensión alimenticia. En efecto, se advierte que a diferencia de la obligación de alimentos con motivo de una relación matrimonial o de concubinato, la razón compensatoria encuentra su razón de ser en un deber tanto asistencial como resarcitorio derivado del desequilibrio económico que suele presentarse entre los cónyuges al disolver el vínculo matrimonial. En este sentido, esta primera sala considera que el presupuesto básico para que surja la obligación de pagar una pensión compensatoria consiste en que, derivado de las circunstancias particulares de cada caso concreto, la disolución del vínculo matrimonial coloque a uno de los cónyuges en una situación de desventaja económica que en última instancia incida en su capacidad para hacerse de los medios suficientes para sufragar sus necesidades y, consecuentemente, le impida el acceso a un nivel de vida adecuado. Por tanto, podemos concluir que

a imposición de una pensión compensatoria en estos casos no se construye sencillamente a un deber de ayuda mutua, sino que además tiene como objetivo compensar al cónyuge que durante el matrimonio se vio imposibilitado para hacerse de una independencia económica, dotándolo de un ingreso suficiente hasta en tanto esta persona se encuentre en posibilidades de proporcionarse a sí misma los medios necesarios para su subsistencia.

Amparo directo en revisión 269/2014. 22 de octubre de 2014. Mayoría de 4 votos. Tesis publicada en el Semanario Judicial de la Federación el 21 de noviembre de 2014. Décima época, Libro 12, Tomo I. Página 725.

Por ejecutoria del 13 de febrero de 2020, la Primera Sala declaró inexistente la contradicción de tesis 493/2019, derivada de la denuncia de la que fue objeto el criterio contenido en esta tesis.

Si bien queda entendido que la naturaleza de la pensión alimentaria surge durante el matrimonio y responde a presupuestos y fundamentos distintos a los de la pensión compensatoria, que surge propiamente de la disolución del matrimonio, ambas se equiparan en su finalidad por cuanto a que su decreto judicial debe atender, necesariamente, una necesidad de subsistencia.

En esos *telos*, es dable asumir que, basados en la propia naturaleza de los conceptos “pensión alimenticia” y “pensión compensatoria”, aun aceptado que tratase de obligaciones que, por cuanto a los presupuestos que les dan origen pueden considerarse prestaciones distintas, empero que por cuanto a su teleología son similares, es decir, su establecimiento mediante decreto judicial busca como finalidad proveer para la subvención de las necesidades, en el primer caso de los hijos y en el segundo de un cónyuge desmejorado económicamente con motivo de la disolución del vínculo matrimonial, y que, en el caso de la segunda de las mencionadas figuras el juez debe considerar diversas circunstancias para su establecimiento, es en los hechos una prestación que se asume como cuestión de orden público de interés social y que, lógicamente, el incumplimiento de tal obligación puede reclamarse en juicio para evitar la posibilidad de que una persona que se encuentra obligada a su pago eluda su responsabilidad. Así, debe decirse que, ante un escenario de incumplimiento de pago de este tipo de pensión compensatoria, la parte acreedora requiere disposiciones legales que le faciliten la obtención de los recursos que por dicho concepto le correspondan, garantizando materialmente la subsistencia mediante

mecanismos específicos, lo a lo que intenta contribuir la presente iniciativa, pues es un hecho indiscutible que las estadísticas judiciales arrojan que, en materia de pago de pensiones alimenticias, específicamente, existe un número importante de asuntos que desafortunadamente han tenido que llegar, en vía de ejecución de sentencia, a la práctica de embargo de bienes para garantizar el pago de ésta, aún y cuando mayoritariamente se trata de una prestación para hijos habidos en matrimonio, por lo que en el caso de una pensión compensatoria tratándose de un ex cónyuge, definitivamente eleva el riesgo de faltar a su pago voluntario por parte del deudor, por lo que para efectos de generar una vía cierta respecto a la posibilidad de acceso a dicha pensión se propone la adición de los artículos 165 del Código Civil Federal y 10 de la Ley del Seguro Social, armonizando disposiciones que no dejen lugar a limitantes por cuanto a su interpretación, ambigüedad o a ninguna duda, de que se trata de prestaciones que deben entenderse similares en cuanto a rango y en cuanto a trato preferente para la obtención de su pago, en los términos siguientes:

Código Civil Federal

Texto Vigente	Texto propuesto
Artículo 165.- Los cónyuges y los hijos, en materia de alimentos tendrán derecho preferente sobre los ingresos y bienes de quien tenga a su cargo el sostenimiento económico de la familia y podrán demandar el aseguramiento de los bienes para hacer efectivos estos derechos.	Artículo 165.- Los cónyuges y los hijos, en materia de alimentos y de pensión compensatoria, tendrán derecho preferente sobre los ingresos y bienes de quien tenga a su cargo el sostenimiento económico de la familia y podrán demandar el aseguramiento de los bienes para hacer efectivos estos derechos.

Ley del Seguro Social

Texto Vigente	Texto propuesto
Artículo 10.- Las prestaciones que corresponden a los asegurados y a sus beneficiarios son inembargables. Solo en los casos de obligaciones alimenticias a su cargo, pueden embargarse por la autoridad judicial las pensiones y subsidios hasta por el cincuenta por ciento de su monto.	Artículo 10.- Las prestaciones que corresponden a los asegurados y a sus beneficiarios son inembargables. Solo en los casos de obligaciones alimenticias y compensatorias a su cargo, pueden embargarse por la autoridad judicial las pensiones y subsidios hasta por el cincuenta por ciento de su monto.

Por lo anterior expuesto, se somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados, el presente proyecto de

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones contenidas en los artículos 165 del Código Civil Federal y 10 de la Ley del Seguro Social en materia de pensión compensatoria

Artículo primero. Se reforma el artículo 165 del Código Civil Federal para quedar como sigue:

Artículo 165. Los cónyuges y los hijos, en materia de alimentos y/o, de pensión compensatoria, tendrán derecho preferente sobre los ingresos y bienes de quien tenga a su cargo el sostenimiento económico de la familia y podrán demandar el aseguramiento de los bienes para hacer efectivos estos derechos.

Artículo segundo. Se reforma el artículo 10 de la Ley del Seguro Social para quedar como sigue:

Artículo 10.- Las prestaciones que corresponden a los asegurados y a sus beneficiarios son inembargables. Solo en los casos de obligaciones alimenticias y/o compensatorias a su cargo, pueden embargarse por la autoridad judicial las pensiones y subsidios hasta por el cincuenta por ciento de su monto.

Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de septiembre de 2020. — Diputada Ana Ruth García Grande (rúbrica).»

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

LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

«Iniciativa que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, a cargo de la diputada Martha Patricia Ramírez Lucero, del Grupo Parlamentario de Morena

La suscrita, Martha Patricia Ramírez Lucero, diputada a la LXVI Legislatura del honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo establecido por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77, 78 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que reforma y deroga diversos artículos de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de conformidad con la siguiente

Exposición de Motivos

Antecedentes

I. En la Gaceta Parlamentaria del 8 de septiembre de 2013 se publicó la iniciativa presentada por el Ejecutivo federal en la que se puso a consideración de esta Cámara el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y del Código Fiscal de la Federación”, la cual en su punto tercero propuso gravar las importaciones temporales efectuadas por la Industria Maquiladora y Manufacturera y de Servicios de Exportación (IMMEX), depósito fiscal automotriz, recinto fiscalizado y recinto fiscalizado estratégico, justificando dicha reforma en la dificultad de controlar las mercancías que se introducen de manera temporal a territorio nacional y que son vendidas en el mismo sin haber efectuado los cambios de régimen evadiendo y eludiendo de este modo las contribuciones causadas y permitiendo que se realicen devolución del Impuesto al Valor Agregado, cuando las mercancías no pagaron dicha contribución.

En los términos de la iniciativa, el objeto de esta reforma fue:

- a) Lograr una estructura tributaria equitativa que no distinga entre sectores de la producción.
- b) Cerrar los espacios para las prácticas de elusión y evasión fiscales, que promuevan la competitividad y que

no genere distorsiones en la obtención de recursos y que permita retomar plenamente el control de la Administración Tributaria sobre el Impuesto al Valor Agregado.

c) La eliminación de la exención a las importaciones temporales, que permitirá generalizar el tratamiento que actualmente establece la Ley del Impuesto al Valor Agregado en su mecánica de acreditamiento para los productores nacionales, lo que eliminará las distorsiones que genera la exención actual.

II. La comisión dictaminadora resolvió realizar diversas adecuaciones a ley a efecto de que se pague el Impuesto al Valor Agregado en la introducción de bienes a los regímenes aduaneros de importación temporal para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación; de depósito fiscal para someterse al proceso de ensamble y fabricación de vehículos; de elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado, y de recinto fiscalizado estratégico; consideró que con esta propuesta se solucionarán los problemas de control que en la práctica genera este régimen como consecuencia de la flexibilidad que paulatinamente se dio en su marco regulatorio, situación que modificó substancialmente el régimen originalmente otorgado en materia de este impuesto.

Asimismo la dictaminadora determinó que dado que no todas las empresas tienen prácticas abusivas, es necesario que éstas puedan obtener una certificación por parte del Servicio de Administración Tributaria, dejando a cargo de dicho órgano desconcentrado **la regulación de los requisitos de certificación para las mismas.**

La dictaminadora señala: “La certificación permitirá a las empresas contar con un crédito fiscal consistente en una cantidad equivalente al 100 por ciento del impuesto al valor agregado que deba pagarse por la importación temporal, el cual se podrá aplicar contra el impuesto al valor agregado que deba pagarse por las citadas actividades. De esta forma, dicha facilidad evitará a las empresas que cuenten con la mencionada certificación el efecto financiero que provoca la medida, al tener que pagar el impuesto al valor agregado y esperar a recuperarlo posteriormente mediante el acreditamiento y, en su caso, la devolución, como tendrán que hacerlo las empresas que no obtengan la certificación”.

Asimismo la dictaminadora resolvió permitir que las personas que decidan no obtener la certificación antes mencionada, puedan garantizar el interés fiscal mediante

fianza otorgada por institución autorizada, caso en el cual no estarán obligadas a pagar el impuesto al valor agregado por la introducción de los bienes a los regímenes aduaneros que se propone gravar.

Planteamiento del problema y argumentos que sustentan la iniciativa

III. Las modificaciones sufridas en la Ley del Impuesto al Valor Agregado, tuvieron por objeto tener un mayor control sobre las importaciones temporales, así como lograr una estructura equitativa que no distinga los sectores de la producción, partiendo de diversas premisas que en la actualidad resultan inoperantes, y que incluso algunas de ellas son contrarias al interés del país y al derecho como a continuación expongo:

1. El impuesto al valor agregado es un gravamen al consumo, y opera bajo el principio de destino.

El destino natural de las mercancías que se importan **temporalmente**, es precisamente que estén en territorio nacional sólo por un tiempo determinado con un fin específico, y no así que se queden en territorio nacional.

El hecho de que la regulación vigente permita que se hagan ventas en mercado nacional hasta por el 90 por ciento de lo que se importa, no significa que ese porcentaje se quede en el mercado nacional, más aún, según datos del Consejo Nacional de la Industria Maquiladora y Manufacturera de Exportación A.C. (INDEX) solo 10 por ciento de los productos que se importan de manera temporal, se quedan en el mercado nacional.

Ahora bien, suponiendo sin conceder que así fuera (es decir que el destino de esa mercancía fuera el mercado nacional), la mecánica prevista en la actual Ley Aduanera, así como en la propia Ley del Impuesto al Valor Agregado vigente hasta 2014, establece que, para que los productos importados de manera temporal, puedan ser consumidos o dispuestos libremente en territorio nacional, debe hacerse un cambio de régimen aduanero, es decir, de un régimen temporal a un régimen definitivo, por lo que se deben pagar las contribuciones al comercio exterior (impuesto general de importación, impuesto al valor agregado, impuesto especial sobre producción y servicios etcétera), en el momento del cambio de régimen aduanero.

En este sentido resulta importante hacer notar que la exención en el impuesto al valor agregado, partía

precisamente de esta premisa, es decir, que la mercancía retornaría al extranjero y sólo en el caso en el que se realizara un cambio de régimen aduanero, se pagaría el impuesto al valor agregado, precisamente porque éste es un impuesto en el que se grava el **destino**, por lo que, si el destino **no es permanecer en territorio nacional** resulta ocioso el cobro de esta contribución.

El pago de este impuesto resulta ser una carga financiera adicional para las empresas dado que tal y como se mencionó en la iniciativa presentada por el Ejecutivo, el impuesto al valor agregado es susceptible de devolverse o acreditarse, **una vez que se demuestra que la mercancía ha sido retornada al extranjero**, lo cual en los términos de la Ley Aduanera y del decreto IMMEX, puede ocurrir dentro de los 6 y hasta los 18 meses, por lo que si bien es cierto, este esquema permite a la autoridad tributaria tener mayor facilidad en la fiscalización de las operaciones, no menos cierto resulta que este esquema implica una carga financiera adicional a la empresa, que desincentiva el establecimiento y operación de esta industria, máxime tratándose de empresas pequeñas.

En este sentido, resulta innegable que la intención de “lograr una estructura tributaria equitativa que no distinga entre los sectores de la población” se vuelve inoperante, ya que lejos de lograr equidad tributaria, se genera que la carga financiera golpee fuertemente a las pequeñas y medianas empresas que carecen de la liquidez para pagar el impuesto al valor agregado y esperar periodos de 6 y hasta 18 meses dependiendo del caso, para recuperar ese impuesto pagado en las operaciones de importación temporal, de mercancías que finalmente retornaran al extranjero. En este punto las estructuras que regulan el no pago del impuesto y que emanan de un organismo público descentralizado como lo es el Servicio de Administración Tributaria, tienden a beneficiar a las empresas que tienen mayor capacidad económica, dejando de lado a las pequeñas industrias, que sabemos constituyen un gran sector de la población productiva.

A mayor abundamiento, la industria manufacturera de exportación, tiene básicamente dos vertientes:

- a) Empresas extranjeras que crean una empresa filial en México, como parte de un grupo, para aprovechar las ventajas de producir sus productos en nuestro país y posteriormente retornarlos al extranjero.
- b) Empresarios mexicanos que establecen en México una empresa para ofrecer servicios de manufactura de

productos o bien servicios a las mercancías de procedencia extranjera que importan tales como empacado, pintado, pulido, etiquetado etcétera. La manufactura o los servicios son prestados a empresas extranjeras, por lo que posteriormente se retornarán las mercancías sometidas a los procesos encomendados.

En ambos casos un porcentaje de las mercancías pueden permanecer en territorio nacional, haciendo el cambio de régimen aduanero correspondiente. Por otro lado, también en ambos casos los bienes de producción (maquinaria y equipo) puede o no ser propiedad de la empresa mexicana, atendiendo al tipo de empresa y al objeto del servicio, sin embargo, dada la derogación de la exención, el impuesto al valor agregado deberá pagarse en la importación con el consecuente incremento financiero del costo de la instalación de la empresa, lo cual de entrada **convierte en menos atractiva la instalación de empresas exportadoras en nuestro país.**

En el caso de industrias de nueva creación, el impuesto al valor agregado pagado en la importación, generará un saldo a favor que podría ser acreditado o bien solicitado en devolución; sin embargo esto será durante el periodo pre-operativo (que puede ser hasta de un año) y en la proporción en que se estima se llevarán a cabo actividades por las que deba pagarse este impuesto, o bien hasta el momento en que la empresa esté en aptitud de realizar actos o actividades por las que deba cobrarse el impuesto al valor agregado.

Como puede apreciarse se genera un costo financiero adicional, a la industria de exportación que pretenda establecerse en nuestro país, sin que ese costo financiero pueda ser absorbido a través del proceso de certificación vigente en la ley, y regulado por las Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior dictadas por el Servicio de Administración Tributaria, mismas que dicho sea de paso –ni siquiera constituyen una ley, sino una regulación con carácter inferior a la de un reglamento–, dado que dentro de los requisitos previstos en esas disposiciones, para acceder a los beneficios de la Certificación con el consecuente NO pago de IVA (regla 7.1.2 fracción II en relación con el Apartado A segundo párrafo) la empresa está obligada a contar con por lo menos 10 trabajadores registrados ante el Instituto Mexicano del Seguro Social o contratados de manera indirecta a través de esquemas de *outsourcing*, **por lo que cualquier empresa pequeña queda fuera de la posibilidad de acceder a los beneficios de la certificación obligándola en consecuencia a pagar este impuesto.**

En este mismo sentido, y dado que el impuesto al valor agregado es un impuesto directo con una tasa fija, **no es posible atender en su aplicación a los principios de proporcionalidad previstos en nuestra Carta Magna,** ya que de ninguna manera se atiende a la capacidad contributiva del industrial, quien tiene que pagar este impuesto aún y cuando los bienes de producción **no sean de su propiedad, y no estén destinados al consumo.**

Al efecto me permito citar a ustedes el criterio que ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en este sentido.

Época: Séptima Época

Registro: 232197

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Volumen 199-204, Primera Parte

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Tesis:

Página: 144

“Impuestos, proporcionalidad y equidad de los.

El artículo 31, fracción IV, de la Constitución, establece los principios de proporcionalidad y equidad en los tributos. La proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos **en función de su respectiva capacidad económica**, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. Conforme a este principio los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos. El cumplimiento de este principio se realiza a través de tarifas progresivas, pues mediante ellas se consigue que cubran un impuesto en monto superior los contribuyentes de más elevados recursos y uno inferior los de menores ingresos, estableciéndose, además, una diferencia congruente entre los diversos niveles de ingresos. Expresado en otros términos, la proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes que debe ser gravada diferencialmente conforme a tarifas progresivas, para que en cada caso el impacto sea distinto no sólo en cantidad sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio, reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda, y que debe encontrarse en

proporción a los ingresos obtenidos. El principio de equidad radica medularmente en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago, etcétera, debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, para respetar el principio de proporcionalidad antes mencionado. La equidad tributaria significa, en consecuencia, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula.”

Séptima Época, Primera Parte:

Volúmenes 199-204, página 57. Amparo en revisión 2598/85. Alberto Manuel Ortega Venzor. 26 de noviembre de 1985. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María del Carmen Sánchez Hidalgo.

Volúmenes 199-204, página 57. Amparo en revisión 2980/85. Jesús Farías Salcedo. 26 de noviembre de 1985. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Luis Fernández Doblado. Secretario: Roberto Terrazas Salgado.

Volúmenes 199-204, página 57. Amparo en revisión 2982/85. Rubén Peña Arias. 26 de noviembre de 1985. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Fausta Moreno Flores. Secretario: Herminio Huerta Díaz.

Volúmenes 199-204, página 57. Amparo en revisión 4292/85. Juan Carlos Francisco Díaz Ponce de León. 26 de noviembre de 1985. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María del Carmen Sánchez Hidalgo.

Volúmenes 199-204, página 57. Amparo en revisión 4528/85. Jean Vandenhoute Longard. 26 de noviembre de 1985. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Carlos de Silva Nava. Secretaria: Fátima Sámano Hernández.

Nota: En el Informe de 1985 y Apéndice 1917-1995, la tesis aparece bajo el rubro “Impuestos. su proporcionalidad y equidad.”

Evidentemente, esta reforma da al traste con el principio de proporcionalidad y de equidad tributaria, en primer término,

porque no atiende a la capacidad contributiva de la empresa, por el contrario **grava con una mayor cantidad al que menos tiene**; y en segundo, porque **grava a los sujetos por actos “ficticios” que NO SON EL OBJETO DEL IMPUESTO, es decir se grava el “consumo” de un producto, cuando el mismo NO EXISTE**, ya que los bienes no son susceptibles de consumirse en territorio nacional, sino hasta que estos se encuentren de manera definitiva en el mismo. Esto desde luego en detrimento de la industria de exportación, con la consecuente disminución de la inversión, particularmente la de empresarios mexicanos que pretenden exportar, los servicios que ofrecen al extranjero.

Es de recordar el objetivo de los programas de fomento a las exportaciones, particularmente el de la industria maquiladora, es crear fuentes de empleo, fortalecer la balanza comercial del país, a través de una mayor aportación neta de divisas; contribuir a una mayor integración inter-industrial y coadyuvar a incrementar la competitividad internacional de la industria nacional y la capacitación de los trabajadores; así como impulsar el desarrollo y la transferencia de tecnología en el país; sin embargo es evidente que esta reforma deviene incongruente con las políticas de crecimiento económico planteadas por el ejecutivo en los programas de fomento a las exportaciones y los regímenes aduaneros previstos en la ley para tal efecto, sustentándose en un tema vano como lo es “el establecimiento de mayores controles”.

En este punto vale la pena retomar los principios tributarios propuestos por Adam Smith en su obra *La riqueza de las naciones* quien señala los motivos por los cuales se hace anti-económico un impuesto, y en resumen establece 4 causas:

- a) El empleo de un gran número de funcionarios para el cobro de los impuestos; puesto que resulta perjudicial ya que solo en la nómina se va el producto recaudado con motivo de los impuestos.
- b) Impuestos Opresivos a la industria; ya que son aquellos que desaniman al sector inversionista tanto nacional como extranjero, lo cual implica un obstáculo para la creación de fuentes de empleo.
- c) Confiscaciones y penalidades; establecidas con la finalidad de limitar la evasión fiscal, aunque estas medidas van directamente encaminadas al evasor, la población sufre sus efectos, debido a que, ante la ruina de aquel, se elimina automáticamente la inversión de su capital, evitando así el surgimiento de nuevas fuentes de trabajo.

d) Visitas y fiscalización por parte de los recaudadores ya que la mayoría de las veces resultan molestas, puesto que a través de ella se victimiza al contribuyente haciéndolo blanco de opresiones por parte del visitador.

Como podemos apreciar, las medidas de control que fueron aplicadas a través de este impuesto, redundan en una contribución anti-económica y por ende perjudicial para el erario público.

En el análisis efectuado por la comisión dictaminadora se determinó que, dado que no todas las empresas tienen prácticas abusivas, se puede obtener una certificación del Servicio de Administración Tributaria que permita a las empresas contar con un crédito fiscal consistente en una cantidad equivalente al 100 por ciento del impuesto al valor agregado y que de este modo las empresas eviten la carga financiera que provoca la medida al pagar el impuesto al valor agregado y esperar a recuperarlo posteriormente.

Las premisas sobre las cuales se aprobó esta reforma resultan erróneas, dado que parten de la presunción de que todas las empresas que operan bajo el régimen de importación temporal para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación; de depósito fiscal para someterse al proceso de ensamble y fabricación de vehículos; de elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado, y de recinto fiscalizado estratégico son evasores o elusores fiscales.

La anterior apreciación se ve robustecida en el dictamen efectuado por el legislador quien otorga el “beneficio” de una certificación por parte del Servicio de Administración Tributaria, bajo la óptica de que “no todas las empresas tienen prácticas abusivas” como si ésta fuere la excepción y no la regla.

Es decir, el marco legal sobre el que se efectuó esta reforma parte de la violación al principio humano de presunción de inocencia mismo que reza “todo hombre es inocente, hasta que se demuestre lo contrario”, y no sólo **pone en tela de juicio la probidad de la industria de exportación**, sino que además trasgrede el principio tributario de economía que implica que todo impuesto debe ser productivo y de gran rendimiento, pero además debe ser económico en cuanto a su administración y control., la inobservancia de este principio redundaría en la violación de los motivos que justifican la relación jurídico tributaria, de forma que si el costo de la recaudación, es superior al producto obtenido por la misma el

tributo no cumple de ninguna manera su objeto, incluso cuando como en el caso, se dice que tiene un objetivo para-fiscal.

Dicho en otras palabras, la imposición de este gravamen a las importaciones temporales, con la única intención de controlar la evasión fiscal, **frena la instalación de nuevas industrias exportadoras, particularmente las pequeñas, y promueve el cierre de empresas y la disminución de empleos en esta rama industrial**, por lo que es incuestionable que el costo de dichos controles está siendo muy superior al beneficio que se puede obtener para el erario público con la medida.

En este mismo sentido es de hacer notar que las autoridades fiscales, cuentan ya con diversos mecanismos de control para este tipo de operaciones:

- a) Información electrónica que permite conocer todo el contenido de los pedimentos de importación y exportación, a través del Sistema de Automatización Aduanera Integral (SAII).
- b) Obligación de los contribuyentes de informar de manera electrónica de sus sistemas de control de inventarios.
- c) Obligación de llevar la contabilidad por medios electrónicos a través del portal del Servicio de Administración Tributaria (SAT).
- d) Información accesible a las cuentas bancarias en las que se reflejan las operaciones de compra-venta.

Consideramos que con toda esta información las autoridades tributarias tienen los elementos para hacer fiscalización inteligente sin necesidad de agravar la carga financiera de las empresas.

IV. La reforma aprobada en 2013, es además contraria no sólo a nuestra Carta Magna, sino a la legislación vigente ya que el artículo 2 de la Ley Federal de Derechos del Contribuyente establece en su fracción IX el derecho que tienen los contribuyentes a que las actuaciones de las autoridades fiscales que requieran su intervención se lleven a cabo en la forma que les resulte menos onerosa, sin embargo con la reforma efectuada se obliga a las empresas a “certificarse” cumpliendo con las reglas impuestas por el Servicio de Administración Tributaria, quien requiere diversa información con la que ya cuenta, por ejemplo opiniones de

cumplimiento de las obligaciones fiscales, relación de proveedores, operaciones de importación y exportación en los últimos doce meses entre otras.

Ahora bien, en los términos de las regulaciones previstas en por el Servicio de Administración Tributaria, los plazos de respuesta para obtener la certificación, van de 40 a 90 días hábiles (entre 2 y 4.5 meses), sin embargo el cómputo de los mismos se reinicia en el caso de que exista algún requerimiento de información por parte de la autoridad, lo cual implica que el proceso de certificación puede llevar aproximadamente un año, resultando indudablemente gravoso para la industria.

La otra posibilidad prevista en la ley para reducir la carga financiera que generó esta reforma, consiste en garantizar el interés fiscal mediante carta de crédito o fianza, la cual de nuevo implica una carga adicional a la empresa, no sólo administrativa sino financiera, la cual genera no menos dificultades para su obtención ya que las empresas afianzadoras exigen a la empresa contar con bienes que a juicio garanticen el importe de la cantidad a afianzar, y en este punto es de recordar que por lo general las empresas no cuentan con terrenos propios sino que se instalan en parques industriales aptos para sus actividades, además de que la maquinaria y el equipo con el cual trabajan, por lo general, son propiedad de las empresas en el extranjero, quienes se los proporcionan bajo contratos de comodato para que la industria nacional pueda realizar la actividad que le es encomendada.

Por otro lado, el caso de respuesta por parte de la autoridad para la aceptación de la garantía es de 30 días hábiles (1.5 meses aproximadamente), que también se reinicia en el caso de que haya algún requerimiento formulado por la autoridad, por lo que esta opción también resulta poco eficiente, no sólo por la dificultad de obtener las garantías, sino por el tiempo que la autoridad se concede para dar respuesta a la petición, esto sin contar la carga administrativa que se genera para la autoridad para administrar los vencimientos y exigir en su caso este tipo de garantías, por lo que consideramos que esta opción tampoco resulta benéfica para la industria.

V. Finalmente resulta discriminatorio de la pequeña y mediana empresa exigir como condición para otorgar el beneficio de la certificación contar con cuando menos 10 empleados inscritos en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), dado que lejos de apoyar a este tipo de industria se le sanciona con la imposibilidad de acceder a este tipo de beneficios por el simple hecho de ser pequeña, cuando

es plenamente sabido que las pequeñas y medianas empresas (Pymes) representan un amplio sector de nuestra actividad económica, y que a través de diversos mecanismos se ha procurado fortalecer este sector, resultando de nueva cuenta incongruente el golpe financiero que se les impone a través de medidas como la concretada con la reforma de 2013.

Texto de reforma propuesto

Texto de reforma propuesto	
Dice	Debe Decir
<p>Artículo 24.- Para los efectos de esta Ley, se considera importación de bienes o de servicios:</p> <p>I.- La introducción al país de bienes.</p> <p>También se considera introducción al país de bienes, cuando éstos se destinen a los regímenes aduaneros de importación temporal para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación; de depósito fiscal para someterse al proceso de ensamble y fabricación de vehículos; de</p>	<p>Artículo 24.- Para los efectos de esta Ley, se considera importación de bienes o de servicios:</p> <p>I.- La introducción al país de bienes.</p> <p>También se considera introducción al país de bienes, cuando éstos se destinen a los regímenes aduaneros de importación temporal para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación; de depósito fiscal para someterse al proceso de ensamble y fabricación de vehículos; de</p>

<p>elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado, y de recinto fiscalizado estratégico.</p> <p>No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior a las mercancías nacionales o a las importadas en definitiva, siempre que no hayan sido consideradas como exportadas en forma previa para ser destinadas a los regímenes aduaneros mencionados.</p> <p>...</p> <p>IV. El uso o goce temporal, en territorio nacional, de bienes tangibles cuya entrega material se hubiera efectuado en el extranjero. Lo dispuesto en esta fracción no será aplicable cuando se trate de bienes por los que se haya pagado efectivamente el impuesto al valor agregado por su introducción al país. No se entiende efectivamente pagado el impuesto cuando éste se realice mediante la aplicación de un crédito fiscal.</p> <p>Artículo 24.- Para los efectos de esta Ley, se considera importación de bienes o de servicios:</p> <p>I.- La introducción al país de bienes.</p>	<p>elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado, y de recinto fiscalizado estratégico.</p> <p>...</p> <p>IV. El uso o goce temporal, en territorio nacional, de bienes tangibles cuya entrega material se hubiera efectuado en el extranjero. Lo dispuesto en esta fracción no será aplicable cuando se trate de bienes por los que se haya pagado efectivamente el impuesto al valor agregado por su introducción al país.</p> <p>Artículo 24.- Para los efectos de esta Ley, se considera importación de bienes o de servicios:</p> <p>I.- La introducción al país de bienes.</p>
--	---

<p>También se considera introducción al país de bienes, cuando éstos se destinen a los regímenes aduaneros de importación temporal para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación; de depósito fiscal para someterse al proceso de ensamble y fabricación de vehículos; de elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado, y de recinto fiscalizado estratégico.</p> <p>No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior a las mercancías nacionales o a las importadas en definitiva, siempre que no hayan sido consideradas como exportadas en forma previa para ser destinadas a los regímenes aduaneros mencionados.</p> <p>IV. El uso o goce temporal, en territorio nacional, de bienes tangibles cuya entrega material se hubiera efectuado en el extranjero. Lo dispuesto en esta fracción no será aplicable cuando se trate de bienes por los que se haya pagado efectivamente el impuesto</p>	<p>...</p> <p>IV. El uso o goce temporal, en territorio nacional, de bienes tangibles cuya entrega material se hubiera efectuado en el extranjero. Lo dispuesto en esta fracción no será aplicable cuando se trate de bienes por los que se haya pagado efectivamente el impuesto</p>
---	---

<p>fiscal para someterse al proceso de ensamble y fabricación de vehículos; de elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado, y de recinto fiscalizado estratégico.</p> <p>....</p> <p>IX. Las importaciones definitivas de los bienes por los que se haya pagado el impuesto al valor agregado al destinarse a los regímenes aduaneros de importación temporal para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación; de depósito fiscal para someterse al proceso de ensamble y fabricación de vehículos; de elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado, y de recinto fiscalizado estratégico, o de mercancías que incluyan los bienes por los que se pagó el impuesto, siempre que la importación definitiva la realicen quienes hayan destinado los bienes a los regímenes mencionados. No será aplicable lo dispuesto en esta fracción, cuando el impuesto se haya pagado aplicando el crédito fiscal</p>	
--	--

<p>al valor agregado por su introducción al país. No se entiende efectivamente pagado el impuesto cuando éste se realice mediante la aplicación de un crédito fiscal.</p> <p>Artículo 25.- No se pagará el impuesto al valor agregado en las importaciones siguientes:</p> <p>I.- Las que, en los términos de la legislación aduanera, no lleguen a consumarse, sean temporales, tengan el carácter de retorno de bienes exportados temporalmente o sean objeto de tránsito o transbordo. Si los bienes importados temporalmente son objeto de uso o goce en el país, se estará a lo dispuesto en el Capítulo IV de esta Ley.</p> <p>No será aplicable la exención a que se refiere esta fracción tratándose de bienes que se destinen a los regímenes aduaneros de importación temporal para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación; de depósito</p>	<p>al valor agregado por su introducción al país.</p> <p>Artículo 25.- No se pagará el impuesto al valor agregado en las importaciones siguientes:</p> <p>I.- Las que, en los términos de la legislación aduanera, no lleguen a consumarse, sean temporales, tengan el carácter de retorno de bienes exportados temporalmente o sean objeto de tránsito o transbordo. Si los bienes importados temporalmente son objeto de uso o goce en el país, se estará a lo dispuesto en el Capítulo IV de esta Ley.</p> <p>....</p>
--	--

<p>previsto en el artículo 28-A de esta Ley.</p> <p>Artículo 27. Para calcular el impuesto al valor agregado tratándose de importación de bienes tangibles, se considerará el valor que se utilice para los fines del impuesto general de importación, adicionado con el monto de este último gravamen y del monto de las demás contribuciones y aprovechamientos que se tengan que pagar con motivo de la importación.</p> <p>Tratándose de bienes que se destinen a los regímenes aduaneros de importación temporal para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación; de depósito fiscal para someterse al proceso de ensamble y fabricación de vehículos; de elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado, y de recinto fiscalizado estratégico, para calcular el impuesto al valor agregado se considerará el valor en aduana a que se refiere la Ley Aduanera, adicionado del monto de las contribuciones y aprovechamientos que se tuvieran que pagar en caso de que se tratara de una importación definitiva.</p>	<p>Artículo 27. Para calcular el impuesto al valor agregado tratándose de importación de bienes tangibles, se considerará el valor que se utilice para los fines del impuesto general de importación, adicionado con el monto de este último gravamen y del monto de las demás contribuciones y aprovechamientos que se tengan que pagar con motivo de la importación.</p>
--	---

<p>Artículo 28.- Tratándose de importación de bienes tangibles, el pago tendrá el carácter de provisional y se hará conjuntamente con el del impuesto general de importación, inclusive cuando el pago del segundo se difiera en virtud de encontrarse los bienes en depósito fiscal en los almacenes generales de depósito, sin que contra dicho pago se acepte el acreditamiento.</p> <p>En el caso de bienes que se destinen a los regímenes aduaneros de importación temporal para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación; de depósito fiscal para someterse al proceso de ensamble y fabricación de vehículos; de elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado, y de recinto fiscalizado estratégico, el pago se hará a más tardar en el momento en que se presente el pedimento respectivo para su trámite.</p> <p>Artículo 28-A. Las personas que introduzcan bienes a los regímenes aduaneros de importación temporal para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación; de depósito fiscal para someterse al proceso de ensamble y fabricación de vehículos; de</p>	<p>Artículo 28.- Tratándose de importación de bienes tangibles, el pago tendrá el carácter de provisional y se hará conjuntamente con el del impuesto general de importación, inclusive cuando el pago del segundo se difiera en virtud de encontrarse los bienes en depósito fiscal en los almacenes generales de depósito, sin que contra dicho pago se acepte el acreditamiento.</p> <p>Artículo 28-A. SE DEROGA</p>
--	---

<p>elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado, y de recinto fiscalizado estratégico, podrán aplicar un crédito fiscal consistente en una cantidad equivalente al 100% del impuesto al valor agregado que deba pagarse por la importación, el cual será acreditable contra el impuesto al valor agregado que deba pagarse por las citadas actividades, siempre que obtengan una certificación por parte del Servicio de Administración Tributaria. Para obtener dicha certificación, las empresas deberán acreditar que cumplen con los requisitos que permitan un adecuado control de las operaciones realizadas al amparo de los regímenes mencionados, de conformidad con las reglas de carácter general que al efecto emita dicho órgano.</p> <p>La certificación a que se refiere el párrafo anterior tendrá una vigencia de un año y podrá ser renovada por las empresas dentro de los treinta días anteriores a que venza el plazo de vigencia, siempre que acrediten que continúan cumpliendo con los requisitos para su certificación.</p> <p>El impuesto cubierto con el crédito fiscal previsto en este artículo, no será acreditable en forma alguna.</p>	
---	--

<p>El crédito fiscal a que se refiere este artículo no se considerará como ingreso acumulable para los efectos del impuesto sobre la renta.</p> <p>Las personas a que se refiere este artículo que no ejerzan la opción de certificarse, podrán no pagar el impuesto al valor agregado por la introducción de los bienes a los regímenes aduaneros antes mencionados, siempre que garanticen el interés fiscal mediante fianza otorgada por institución autorizada, de conformidad con las reglas de carácter general que al efecto emita el Servicio de Administración Tributaria.</p>	
---	--

Por lo anteriormente expuesto, me permito someter a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto

Artículo Único. Se reforman los artículos 24, 25, 27 y 28 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado y se deroga el artículo 28-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado para quedar como sigue:

Artículo 24. Para los efectos de esta Ley, se considera importación de bienes o de servicios:

I. La introducción al país de bienes.

Se suprimen párrafos segundo y tercero.

IV. El uso o goce temporal, en territorio nacional, de bienes tangibles cuya entrega material se hubiera efectuado en el extranjero. Lo dispuesto en esta fracción no será aplicable cuando se trate de bienes por los que se haya pagado efectivamente el impuesto al valor agregado por su introducción al país.

Artículo 25. No se pagará el impuesto al valor agregado en las importaciones siguientes:

I. Las que, en los términos de la legislación aduanera, no lleguen a consumarse, sean temporales, tengan el carácter de retorno de bienes exportados temporalmente o sean objeto de tránsito o transbordo. Si los bienes importados temporalmente son objeto de uso o goce en el país, se estará a lo dispuesto en el capítulo IV de esta ley.

Se suprime segundo párrafo.

IX. Se suprime.

Artículo 27. Para calcular el impuesto al valor agregado tratándose de importación de bienes tangibles, se considerará el valor que se utilice para los fines del impuesto general de importación, adicionado con el monto de este último gravamen y del monto de las demás contribuciones y aprovechamientos que se tengan que pagar con motivo de la importación.

Se suprime segundo párrafo.

Artículo 28. Tratándose de importación de bienes tangibles, el pago tendrá el carácter de provisional y se hará conjuntamente con el del impuesto general de importación, inclusive cuando el pago del segundo se difiera en virtud de encontrarse los bienes en depósito fiscal en los almacenes generales de depósito, sin que contra dicho pago se acepte el acreditamiento.

Se suprime segundo párrafo.

Artículo 28-A. Se deroga

Artículos Transitorios

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

Segundo. Las fianzas otorgadas hasta antes de la entrada en vigor del presente decreto deberán ser canceladas.

Tercero. Las certificaciones otorgadas por las autoridades fiscales continuarán vigentes y proporcionarán a los contribuyentes los beneficios que las autoridades determinen mediante reglas de carácter general.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de septiembre de 2020.—
Diputada Martha Patricia Ramírez Lucero (rúbrica).»

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

LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA

«Iniciativa que reforma los artículos 2o. y 41 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a cargo de la diputada Ana Laura Bernal Camarena, del Grupo Parlamentario del PT

La que suscribe, diputada Ana Laura Bernal Camarena, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 3, numeral 1, fracción IX; 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados; así como, el artículo 10, numeral 2, del Reglamento para la Contingencia Sanitaria, somete a la consideración de ésta soberanía, la iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman los artículos 2 y 41 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, con base en el planteamiento del problema, fundamentos legales y los siguientes argumentos:

Planteamiento del problema

Derivado de la mal llamada reforma energética de la administración federal anterior. La que permitió la inversión de capitales privados dentro de una empresa con rectoría económica del Estado, como lo es la Comisión Federal de Electricidad (CFE), es que hoy, millones de hogares mexicanos sufren las consecuencias de los cambios ejecutivos y legislativos hechos en el gran negocio llamado el “pacto por México”, que como se señala públicamente, estuvo supeditado al dinero mal habido.

Dicho escándalo de corrupción tiene varias carpetas de investigación abiertas, en la que los perdedores somos todas y todos los mexicanos. En aquel entonces se manifestaba que con la reforma energética se abría la competencia en el sector energético, lo que permitiría tener facturas de servicio doméstico de luz más baratas.

Lejos de conseguir mejores instalaciones, la apertura de nuevos centros generadores de energía eléctrica, mantenimiento adecuado a los centros existentes y por ende, luz más barata, la realidad es que está un sector olvidado, endeudado y sin capitales visibles de parte de la iniciativa privada para levantarlo y hacerlo crecer.

Estará por comprobarse y deslindar responsabilidades sobre las redes de corrupción que pudieron tener lugar en las más altas esferas de mando del gabinete del sexenio anterior.

En ese orden de ideas, es insostenible la situación de déficit y endeudamiento que padece la CFE. Durante la fase 3 de la pandemia por coronavirus, la Comisión Federal de Electricidad insistió en el cobro a usuarios deudores y reviso cortes al servicio.

El director general de la CFE, Manuel Bartlett, había manifestado la preocupación por los gastos a cubrir entre mantenimiento, gastos de operatividad y recursos materiales y el pago a 90 mil trabajadores. La situación heredada es para atender con urgencia.

El trópico de Cáncer divide México en dos grandes zonas climáticas: las zonas templadas y las zonas tropicales. De este modo, toda la extensión de territorio situada al norte del paralelo veinticuatro experimenta temperaturas más bajas durante los meses de invierno.

En cambio, al sur de ese paralelo, las temperaturas son bastante constantes durante todo el año. Varían únicamente en función de la elevación. Si nos referimos a las precipitaciones que se registran en México, el norte del país generalmente recibe menos precipitaciones que el sur.¹

Al norte del trópico de Cáncer, la temperatura aumenta sustancialmente con respecto al sur. En concreto, son mayores en la parte norte central del altiplano mexicano, allí las temperaturas son extremas.

Las temperaturas más altas en México, con promedio de 43° C, ocurren en julio y agosto en los desiertos del norte de Sonora y Chihuahuaense, así como, el centro de Baja California.

La zona norte de Sonora y limítrofe con Estados Unidos es particularmente de zona de clima extremo, ya que confluyen demasiado calor o demasiado frío:

Hermosillo, Sonora. Hermosillo y Nogales rompen récord histórico en altas temperaturas, superando la marca para un 13 de agosto, con 46.5 y 39.4 grados centígrados cada una, informó Gilberto Lagarda Vásquez.

El especialista técnico en meteorología de la Comisión Nacional del Agua (Conagua) en Sonora, señaló que en la

misma fecha pero de 2015 fue el último registro en el que se mantuvieron fuertes temperaturas, Hermosillo con 45 y Nogales con 38 grados centígrados, superando con 1.5 y 1.4 grados celsius más este 2020.²

El frente frío 22 le pegó con todo a Nogales, Sonora este miércoles 2 de enero. Aunque nuestros amigos norteños se estaban congelando en las calles –la temperatura bajó de los cero grados durante la noche– despertaron con unas sorprendentes imágenes. Mientras dormían, Nogales se convirtió en un bello paisaje invernal.

Cómo habrá estado la cosa que algunos medios locales y versiones preliminares reportaron más de **10 centímetros de nieve** en algunas zonas.³

Esta situación se replica en otros municipios, como son: Imuris, Cananea, Agua Prieta, San Luis Río Colorado, por mencionar algunos; lo que trae consigo el uso forzoso de coolers o aires acondicionados en temporada de calor y de calentadores en tiempos de frío, no hacerlo es un riesgo claro de contraer enfermedades respiratorias, gastrointestinales e incluso, la muerte.

Dicho uso necesario, conlleva a que miles de hogares de escasos recursos económicos estén en mora o con adeudos históricos y padezcan la persecución de la CFE para corte de suministros de servicio básico doméstico, lo que no abona a la solución e impide la conciliación del pago, provocando el uso de métodos inseguros y corruptos como el robo de energía eléctrica.

El acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación para que no se cobre tarifa DAC a ningún usuario de servicio doméstico de energía eléctrica se deja sin observancia por la parte empresarial de CFE, quien amenaza a los usuarios domésticos de luz con sus altas facturas, como el siguiente caso:

Aunque hubo un acuerdo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para eliminar los límites de alto consumo eléctrico durante esta contingencia, las notificaciones y cortes de energía continúan en los municipios donde se registran los más altos contagios de coronavirus.

El acuerdo fue publicado en abril en el Diario Oficial de la Federación y entrarían los usuarios del servicio doméstico con fines de reclasificación a la Tarifa DAC-Alto Consumo.

Se detalla que a partir del 30 de marzo y por el tiempo que dure la emergencia por el coronavirus (covid-19) “la CFE debe permitir la permanencia de usuarios que excedan los límites del alto consumo, en una tarifa de bajo consumo (1, 1A, 1B, 1C, 1D, 1E y 1F)”.

A pesar de lo anterior, la CFE pasó por encima del acuerdo emitido por la Secretaría de Hacienda e inició cortes de energía en hogares donde se registra un incremento en la tarifa de 400 por ciento en el bimestre de noviembre-enero y de 500 por ciento en el bimestre de enero-marzo.

Hoy por ejemplo, un usuario que pagaba 700 pesos, enfrenta un cobro por 3,500 pesos, pero quienes facturaron de luz mil 500 pesos, sus recibos se elevaron en esta pandemia, a 7 mil 500 pesos es decir, con este último ejemplo, los cobros se elevaron en 500 por ciento.⁴

Es claro, que el sector energético requiere de renovación y soluciones. Una forma de búsqueda de soluciones es incorporar presupuesto para apoyar el impago de miles de hogares que tienen servicio doméstico de energía eléctrica y que viven en zonas de clima extremo del país.

La tarifa 1F señala la CFE, se aplicará a todos los servicios que destinen la energía para uso exclusivamente doméstico, para cargas que no sean consideradas de alto consumo de acuerdo a lo establecido en la Tarifa DAC, conectadas individualmente a cada residencia, apartamento, apartamento en condominio o vivienda, en localidades cuya temperatura media mensual en verano sea de 33 grados centígrados como mínimo. Estos servicios sólo se suministrarán en baja tensión, es decir en consumos menores y no deberá aplicárseles en ningún caso, alguna otra tarifa de uso general.

Se considerará que una localidad alcanza la temperatura media mínima en verano de 33 grados centígrados, cuando alcance el límite indicado durante tres o más años de los últimos cinco de que se disponga de la información correspondiente, lo que puede significar un referente de cobro en el caso planteado.⁵

La clasificación de las zonas podrá ser con base a estudios académicos y científicos que hacen las universidades regionales o nacionales, con la determinación de la Comisión Nacional de Agua y decisión de las zonas, por parte de la Comisión Reguladora de Energía.

La transformación requiere de respuestas al pueblo, de consenso, de que la Energía Eléctrica vuelva a ser eje rector del país y un organismo paraestatal. No podemos seguir en la ruta de la privatización, en la ruta del neoliberalismo, de seguir empobreciendo al pueblo y terminar con los recursos naturales de nuestro México.

Ante ello, quedan las siguientes preguntas:

1. ¿Se debe seguir con el actual esquema de cobro a usuarios de servicio doméstico de energía eléctrica?
2. ¿Es necesario que los hogares con clima extremo del país, dejen de usar sus aparatos?
3. ¿Cómo se puede apoyar las facturas de servicio doméstico de energía eléctrica en dichos hogares?

Fundamentos legales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 25. ...

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del **servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica**, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.

...

Artículo 27. ...

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones. **Corresponde exclusivamente a la nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica;** en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.

Artículo 28. ...

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el **servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica**, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la nación, y al

otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

...

El Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley.

...

Artículo 73. ...

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética

(Ley Abrogada DOF 24-12-2015)

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Artículo 2. Para efectos de esta ley, se entenderá por:

I. a III. ...

III Bis. Anexos Transversales: anexos del Presupuesto donde concurren programas presupuestarios, componentes de éstos y/o unidades responsables, cuyos recursos son destinados a obras, acciones y servicios vinculados con el desarrollo de los siguientes sectores: igualdad entre mujeres y hombres; atención de niñas, niños y adolescentes; desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas; desarrollo de los jóvenes; Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable; Programa de Ciencia, Tecnología e Innovación; Estrategia Nacional para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía; atención a grupos vulnerables; y los recursos para la mitigación de los efectos del cambio climático;

Artículo 41. El proyecto de Presupuesto de Egresos contendrá:

II. El proyecto de decreto, los anexos y tomos, los cuales incluirán:

a) a r) ...

s) Las previsiones de gasto que correspondan a la Estrategia Nacional para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, a que se refiere el artículo 25 de la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética;

t) a v)...

III. ...

Argumentos

- Derivado de la reforma energética, se incorporaron capitales privados a la Comisión Federal de Electricidad.

- El 11 de agosto del 2014 se expide la Ley de la Industria Eléctrica que convierte a la CFE como una empresa productiva del Estado.

- La competencia e incorporación de capitales privados en el sector no ocurrió en los años venideros, lo que trajo consigo endeudamiento para el mantenimiento de los centros de producción de energía eléctrica y mora de pago de miles de hogares por cobros altos en servicio doméstico.

- Que las temperaturas más altas en México, son en los desiertos del norte de Sonora y chihuahuense, así como, el centro de Baja California.

- Que en dichas ciudades y poblados viven personas de escasos recursos económicos, lo que dificulta el pago de las tarifas de luz.

- Que en dichas localidades existen climas extremos, es decir, demasiado frio y calor, lo que conlleva a hacer uso de los aparatos eléctricos.

- Que la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética, quedó abrogada el 24 de diciembre de 2015.

- Que derivado de aquella ley, se contiene en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, los anexos transversales para conceptualizar a la Estrategia Nacional para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía.

- Que dicha estrategia no está en vigor por la abrogación de la Ley en comento.

- Que en lugar de apoyar un tema que quedó fuera de la agenda nacional y del momento de transformación que vive el país; puede verse beneficiado un porcentaje de población de escasos recursos económicos que vive en zonas de clima extremo del país.

- Que será necesario solicitar los estudios correspondientes para conocer la viabilidad de la presente Iniciativa y generar el consenso en el tema planteado.

- Que para mejor comprensión, se detalla el siguiente cuadro comparativo, donde se resalta la adición propuesta:

CÓDIGO PENAL FEDERAL	
Texto Vigente	Texto propuesto
<p>Artículo 2.- Para efectos de esta Ley, se entenderá por:</p> <p>I al III ()</p> <p>III Bis. Anexos Transversales: anexos del Presupuesto donde concurren Programas Presupuestarios, componentes de éstos y/o Unidades Responsables, cuyos recursos son destinados a obras, acciones y servicios vinculados con el desarrollo de los siguientes sectores: Igualdad entre Mujeres y Hombres; Atención de Niños, Niñas y Adolescentes; Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas; Desarrollo de los Jóvenes; Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable; Programa de Ciencias, Tecnología e Innovación; Estrategia Nacional para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía; Atención a Grupos Vulnerables, y los Recursos para la Mitigación de los efectos del Cambio Climático;</p> <p>(...)</p> <p>Artículo 41.- El proyecto de Presupuesto de Egresos contendrá:</p> <p>II. El proyecto de Decreto, los anexos y tomos, los cuales incluirán:</p> <p>a) al r) ()</p> <p>s) Las previsiones de gasto que correspondan a la Estrategia Nacional para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, a que se refiere el artículo 25 de la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética;</p> <p>t) al v) (...)</p> <p>III. (...)</p>	<p>Artículo 2.- Para efectos de esta Ley, se entenderá por:</p> <p>I al III ()</p> <p>III Bis. Anexos Transversales: anexos del Presupuesto donde concurren Programas Presupuestarios, componentes de éstos y/o Unidades Responsables, cuyos recursos son destinados a obras, acciones y servicios vinculados con el desarrollo de los siguientes sectores: Igualdad entre Mujeres y Hombres; Atención de Niños, Niñas y Adolescentes; Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades Indígenas; Desarrollo de los Jóvenes; Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable; Programa de Ciencias, Tecnología e Innovación; Apoyo al servicio doméstico de energía eléctrica de hogares de escasos recursos económicos en zonas de clima extremo del país. Atención a Grupos Vulnerables; y los Recursos para la Mitigación de los efectos del Cambio Climático;</p> <p>(...)</p> <p>Artículo 41.- El proyecto de Presupuesto de Egresos contendrá:</p> <p>II. El proyecto de Decreto, los anexos y tomos, los cuales incluirán:</p> <p>a) al r) ()</p> <p>s) Las previsiones de gasto que correspondan al apoyo del servicio doméstico de energía eléctrica de hogares de escasos recursos económicos en zonas de clima extremo del país;</p> <p>r) al v) ()</p> <p>III. (...)</p>

En mérito de lo expuesto y fundado, se estima justificada y motivada jurídicamente la emisión del siguiente:

Decreto por el que se reforman los artículos 2 y 41 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Primero. Se reforma el artículo 2 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, modificando la fracción III Bis, para quedar como sigue:

Artículo 2. Para efectos de esta ley, se entenderá por:

I. a III. ...

III Bis. Anexos Transversales: anexos del Presupuesto donde concurren programas presupuestarios, componentes de éstos y/o unidades responsables, cuyos recursos son destinados a obras, acciones y servicios vinculados con el desarrollo de los siguientes sectores: igualdad entre mujeres y hombres; atención de niños, niñas y adolescentes; desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas; desarrollo de los jóvenes; Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable; Programa de Ciencia, Tecnología e Innovación; **apoyo al servicio doméstico de energía eléctrica de hogares de escasos recursos económicos en zonas de clima extremo del país**; atención a grupos vulnerables; y los recursos para la mitigación de los efectos del cambio climático;

IV. a LVII. ...

Segundo. Se reforma el artículo 41 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en su numeral II, modificando la fracción s), para quedar como sigue:

Artículo 41. El proyecto de Presupuesto de Egresos contendrá:

I. ...

II. El proyecto de decreto, los anexos y tomos, los cuales incluirán:

a) a r)...

s) Las previsiones de gasto que correspondan **al apoyo del servicio doméstico de energía eléctrica de hogares de escasos recursos económicos en zonas de clima extremo del país**;

t) a v)...

III. ...

Transitorio

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

Notas

1 Tomado de

<https://www.geografainfinita.com/2015/07/el-clima-de-mexico-a-traves-de-los-mapas/> el 27 de septiembre del 2020.

2 Tomado de

<https://www.expreso.com.mx/seccion/sonora/219563-hermosillo-y-nogales-rompen-record-historico-en-altas-temperaturas.html> el 27 de septiembre del 2020.

3 Tomado de

<https://www.sopitas.com/noticias/nevada-nieve-nogales-sonora-fotos-imagenes-video/> el 27 de septiembre del 2020.

4 Tomado de

<https://expreso.press/2020/07/29/caza-la-cfe-a-deudores-con-cortes-y-abusos/> el 27 de septiembre del 2020.

5 Tomado de

<https://app.cfe.mx/Aplicaciones/CCFE/Tarifas/TarifasCRECasa/Tarifas/Tarifa1F.aspx> el 27 de septiembre del 2020.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de septiembre del 2020.—
Diputada Ana Laura Bernal Camarena (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para dictamen.

LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

«Iniciativa que reforma y adiciona el artículo 73 de la Ley General de Educación, a cargo de la diputada María Chávez Pérez, del Grupo Parlamentario de Morena

María Chávez Pérez, diputada integrante del grupo parlamentario de Morena en la LXIV legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II, artículo 71, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforma el artículo 73 de la Ley general de Educación.

Exposición de Motivos

¿En dónde están?, es la pregunta recurrente que los padres, familiares o amigos cercanos se hacen después de días, meses o años y solo se topan con el silencio de las autoridades al hablar de sus desaparecidos. Se busca, ¿le has visto, ayúdenos a encontrarle, son las palabras con las que empiezan las fotografías y descripciones de cientos de rostros de niños y jóvenes que cada año se suman a los miles de casos de desaparecidos, extraviados, secuestrados, robados sustraídos o ausentes que imperan en nuestro país.

Las niñas, niños y adolescentes son particularmente susceptibles de ser víctimas de una serie de delitos graves, por lo que es relevante otorgarles la protección necesaria a fin de evitar que sean objeto de cualquier forma de abuso, maltrato o explotación. El problema de los niños desaparecidos es complicado y multifacético, ya que no existe una sola clasificación del fenómeno, el cual va desde la sustracción familiar y el secuestro hasta ausencias voluntarias o involuntarias, que en los últimos años se ha comenzado a incrementar en adolescentes, muchos de ellos engañados con falas promesas de una vida mejor.

En cualquiera de los casos, la prevención, así como la atención inmediata y coordinada de las diferentes instancias de los tres niveles de gobierno junto con la participación activa de la sociedad juegan un papel relevante para frenar y erradicar una problemática de la cual siguen desconociendo sus dimensiones, a pesar de que ha sido abordada por diferentes actores, instituciones y legislaciones que parecen seguir siendo insuficientes.

En términos precisos las desapariciones se diferencian de las desapariciones forzadas, el robo, el secuestro, la sustracción, el extravió, la ausencia y la no localización. El concepto es un delito y la raíz del problema tanto familiares, activistas y especialistas en derechos humanos va más allá de las definiciones, ya que en todos los casos lo más importante es el bien superior del menor.

Un buen comienzo en la vida es una condición indispensable para el desarrollo futuro de cualquier individuo; en el curso de la vida de las personas, la etapa de la niñez y adolescencia constituyen un momento crucial en términos de crecimiento, formación y desarrollo de capacidades físicas, psíquicas, mentales, creativas y emocionales. La determinación del aprendizaje básico de una persona queda instalando a los diez años de edad y cinco años más tarde, su potencial reproductivo y su salud general está influenciada por lo que ha transcurrido hasta ese momento.

En los primeros años de vida. La vulneración de derechos humanos puede generar daños, a veces irreparables en el cuerpo, cerebro y en general, en el futuro de niñas, niños y adolescentes.

De allí que su atención requiera necesidades más urgentes que las del resto de la población.

Para que el desarrollo y bienestar de la niñez sea completo, acabado, integral y digno, se requieren recursos, servicios y fundamentalmente, un entorno de protección de derechos que incluye aspectos normativos, políticos y presupuestales.

La oportunidad e inmediatez de las respuestas públicas es clave para la protección de derechos humanos de niñas y adolescentes: interrumpir, disminuir o postergar la inversión en la niñez tiene costos importantes y difíciles de remontar a largo plazo.

La mayor vulnerabilidad de niñas, niños y adolescentes se encuentra relacionada, además con la concentración de eventos que producen la violación de sus derechos humanos.

Los aspectos más intangibles como el sentimiento de inseguridad, el abandono, el hostigamiento, el abuso o la explotación (negación esencial de la libertad humana), así como la desprotección frente a peligros, guerras y desastres naturales, son dimensiones fundamentales de la violación de derechos que se observan entre niñas y niños y adolescentes de nuestro país, y que en escasas ocasiones encuentran

correlato en las estadísticas sociales, o en las políticas públicas.

Hay referencias en diversas problemáticas que afectan la infancia y adolescencia en México, entre las cuales se puede mencionar la desigualdad social y la trata de niñas y niños, la explotación laboral infantil.

Una de las violaciones más graves es la violencia sexual. Esta problemática se observa de manera alarmante, como lo presenta la propia Recomendación General, en algunos centros escolares país.

Los fenómenos de violencia familiar y social, por parte de las instituciones gubernamentales, a bien del propio contexto de violencia producto del crimen organizado, incide en el desarrollo de las niñas, niños y adolescentes del país.

Actualmente nuestro país atraviesa por una crisis en materia de inseguridad en el ámbito social; sin embargo, hay una parte de la población más vulnerable del sector de educación básica.

El creciente fenómeno de la violencia escolar no puede ser desvinculado de temas como el resquebrajamiento del tejido social, la cohesión comunitaria, o los niveles de inseguridad en rápido aumento en todo el territorio nacional.

Se distingue un tipo de violencia que no es propiamente escolar, sino que viene de afuera e ingresa a la escuela; una violencia social que invade a las escuelas y las sacude, al enfrentarlas con problemas no escolares, como los de carácter psicológico o social.

La educación es un derecho humano, universal e inalienable de todas las personas sin importar género, origen étnico o situación económica.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 3o párrafo I: “Toda persona tiene derecho a recibir educación. El estado –Federación, Estados, ciudad de México y Municipios impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conformarán la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.”

La ley nos marca que la educación pública debe ser laica, obligatoria gratuita y de calidad.

Es importante la educación para el desarrollo ya que es uno de los más grandes factores que influye en el proceso de las personas y sociedades, de ampliar mentalidad y visión, además promover conocimiento, la educación enriquece la cultura, los valores y todo aquello que caracteriza como seres humanos, proporciona habilidades para necesarias para desarrollarse como adultos y da herramientas para conocer y ejercer sus otros derechos.

La violencia se ha posicionado como uno de los asuntos prioritarios del debate público y de la agenda gubernamental. Alarmantes cifras en torno a los índices delictivos, especialmente relacionados con la actividad del crimen organizado, secuestros y violaciones nos despiertan cada mañana en los periódicos, las redes sociales, la radio y la televisión.

Finalmente, el problema de las desapariciones de personas es uno de los síntomas más evidentes de la inseguridad y las violaciones de los derechos humanos en nuestro país. El cual presenta y exige un gran desafío al Estado mexicano y que se agrava en la medida en que no hay fuentes oficiales confiables al respecto. En relación a niñas, niños y adolescentes desaparecidos, de las cuales 148 son menores de 18 años, y de esta población 93 son niñas, 55 niños la seguridad integral hacia nuestros alumnos es fundamental las instituciones educativas son sin duda un espacio donde los niñas y niños pasan largas horas al día.

Es por todos conocido el caso de la niña Fátima, quien fue víctima de un crimen que sin lugar a duda pudo prevenirse, si tanto los padres como los docentes contaran con la información para evitarlo y es una situación que no podemos permitir que siga pasando.

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración de ésta H. Asamblea, la siguiente Iniciativa con proyecto de

Decreto

Artículo Primero. Se modifica el artículo 73 de la **Ley General de Educación** para quedar como sigue:

Texto Vigente	Propuesta de Reforma
<p>Artículo 73. En la impartición de educación para menores de dieciocho años se tomarán medidas que aseguren al educando la protección y el cuidado necesarios para preservar su integridad física, psicológica y social sobre la base del respeto a su dignidad y derechos, y que la aplicación de la disciplina escolar sea compatible con su edad, de conformidad con los lineamientos que para tal efecto se establezcan.</p> <p>Los docentes y el personal que labora en los planteles de educación deberán estar capacitados para tomar las medidas que aseguren la protección, el cuidado de los educandos y la corresponsabilidad que tienen al estar encargados de su custodia, así como protegerlos contra toda forma de maltrato, violencia, perjuicio, daño, agresión, abuso, trata o explotación sexual o laboral.</p> <p>En caso de que los docentes, el personal que labora en los planteles educativos, así como las autoridades</p>	<p>Artículo 73. En la impartición de educación para menores de dieciocho años se tomarán medidas que aseguren al educando la protección y el cuidado necesarios para preservar su integridad física, psicológica y social sobre la base del respeto a su dignidad y derechos, y que la aplicación de la disciplina escolar sea compatible con su edad, de conformidad con los lineamientos que para tal efecto se establezcan.</p> <p>En planteles educativos de Educación Inicial y Preescolar y primaria el personal docente, educadoras o asistentes que no estén de guardia deberán permanecer en las aulas para la recepción de los niños. Para la entrega del alumno, el personal responsable solicitará la credencial correspondiente de las personas autorizadas para tal efecto. Por ningún motivo se entregarán los infantes a personas menores de edad, así como a padres, madres de</p>

<p>educativas, tengan conocimiento de la comisión de algún hecho que la ley señale como delito en agravio de los educandos, lo harán del conocimiento inmediato de la autoridad correspondiente.</p>	<p>familia o tutores y /o familiares en estado inconveniente (alcoholizados, drogados, etc.). En caso de extravío de credencial se deberá solicitar la reposición por escrito especificando el motivo.</p> <p>En la primera reunión con padres, madres de familia o tutores, de alumnos inscritos en los Centros de Atención Infantil (CAI), Jardines de Niños, Escuelas Primarias y Centros de Atención Múltiple (CAM), se informará que deberán respetar el horario de entrega de los alumnos de acuerdo con el horario del servicio educativo aún y cuando no coincida con la constancia de trabajo del padre, madre de familia o tutor y, que de no presentarse al término de la jornada escolar correspondiente para recoger al alumno, de acuerdo con los horarios establecidos y teniendo como tolerancia veinte minutos antes, se solicitará el apoyo a las autoridades correspondientes. Los padres, madres de familia o tutores de los menores, deberán firmar de conocimiento de la información contenida en este apartado.</p> <p>Así mismo y dependiendo del servicio educativo, el Director del plantel en coordinación con los padres de familia y/o tutores, propondrán y realizarán las acciones necesarias a fin de que aquellos alumnos que por alguna causa (justificada) regresen solos a su domicilio, cuenten con la mayor seguridad, tomando como una de las medidas portar en todo momento la credencial y estar plenamente identificados, asimismo deberán contar con un documento que contenga la autorización expresa de la familia a tal situación, considerando que es</p>
--	---

	<p>responsabilidad de los mismos tomar otras medidas y procurar que los menores no se trasladen solos.</p> <p>Los docentes y el personal que labora en los planteles de educación deberán estar capacitados para tomar las medidas que aseguren la protección, el cuidado de los educandos y la corresponsabilidad que tienen al estar encargados de su custodia, así como protegerlos contra toda forma de maltrato, violencia, perjuicio, daño, agresión, abuso, trata o explotación sexual o laboral.</p> <p>En caso de que los docentes, el personal que labora en los planteles educativos, así como las autoridades educativas, tengan conocimiento de la comisión de algún hecho que la ley señale como delito en agravio de los educandos, lo harán del conocimiento inmediato de la autoridad correspondiente.</p>
--	--

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adicionan diversas disposiciones al artículo 73 de la Ley General de Educación, en materia de protocolo de entrega en menores de 18 años en las escuelas de nuestro país.

Único: Se reforman y adicionan diversas disposiciones al artículo 73 de la Ley General de Educación, para quedar como sigue:

Artículo 73. En la impartición de educación para menores de dieciocho años se tomarán medidas que aseguren al educando la protección y el cuidado necesarios para preservar su integridad física, psicológica y social sobre la base del respeto a su dignidad y derechos, y que la aplicación de la disciplina escolar sea compatible con su edad, de conformidad con los lineamientos que para tal efecto se establezcan.

En planteles educativos de Educación Inicial y Preescolar y primaria el personal docente, educadoras o asistentes que no estén de guardia deberán permanecer en las aulas para la recepción de los niños. Para la entrega del alumno, el personal responsable solicitará la credencial correspondiente de las personas autorizadas para tal efecto. Por ningún motivo se entregarán los infantes a personas menores de edad, así como a padres, madres de familia o tutores y /o familiares en estado inconveniente (alcoholizados, drogados, etc.). En caso de extravío de credencial se deberá solicitar la reposición por escrito especificando el motivo.

En la primera reunión con padres, madres de familia o tutores, de alumnos inscritos en los Centros de Atención Infantil (CAI), Jardines de Niños, Escuelas Primarias y Centros de Atención Múltiple (CAM), se informará que

deberán respetar el horario de entrega de los alumnos de acuerdo con el horario del servicio educativo aún y cuando no coincida con la constancia de trabajo del padre, madre de familia o tutor y, que de no presentarse al término de la jornada escolar correspondiente para recoger al alumno, de acuerdo con los horarios establecidos y teniendo como tolerancia veinte minutos antes, se solicitará el apoyo a las autoridades correspondientes. Los padres, madres de familia o tutores de los menores, deberán firmar de conocimiento de la información contenida en este apartado.

Así mismo y dependiendo del servicio educativo, el Director del plantel en coordinación con los padres de familia y/o tutores, propondrán y realizarán las acciones necesarias a fin de que aquellos alumnos que por alguna causa (justificada) regresen solos a su domicilio, cuenten con la mayor seguridad, tomando como una de las medidas portar en todo momento la credencial y estar plenamente identificados, asimismo deberán contar con un documento que contenga la autorización expresa de la familia a tal situación, considerando que es responsabilidad de los mismos tomar otras medidas y procurar que los menores no se trasladen solos.

Los docentes y el personal que labora en los planteles de educación deberán estar capacitados para tomar las medidas que aseguren la protección, el cuidado de los educandos y la corresponsabilidad que tienen al estar encargados de su custodia, así como protegerlos contra toda forma de maltrato, violencia, perjuicio, daño, agresión, abuso, trata o explotación sexual o laboral.

En caso de que los docentes, el personal que labora en los planteles educativos, así como las autoridades educativas, tengan conocimiento de la comisión de algún hecho que la ley señale como delito en agravio de los educandos, lo harán del conocimiento inmediato de la autoridad correspondiente.

Transitorios

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

Ciudad de México, a 29 de septiembre de 2020.— Diputada María Chávez Pérez (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Educación, para dictamen.

LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Nacional de Ejecución Penal, a cargo del diputado Santiago González Soto, del Grupo Parlamentario del PT

El suscrito, Santiago González Soto, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo en la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 27, 37, 43, 59, 61 y 65, y se adiciona la fracción XIV-Bis al artículo 3o. y el artículo 73 Bis de la Ley Nacional de Ejecución Penal, con base en la siguiente

Exposición de motivos

Planteamiento del problema

En razón a las reformas constitucionales del año de 2011, centradas en materia de Amparo y Derecho Humanos, se adicionó al artículo 18, párrafo 2o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el respeto a los derechos humanos como medio para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar no vuelva a delinquir; bajo referida reforma, entre otros matices, se expidió la Ley Nacional de Ejecución Penal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 2016, señalando su entrada en vigor al día siguiente de su publicación.

En el 2018, dos años más tarde, Ruth Villanueva Castilleja (tercera visitadora general de la Comisión Nacional de Derechos Humanos) con base en el artículo 6, fracción VIII. de la Ley de la Comisión Nacional de Derecho Humanos, presentó el resultado de estudio de armonización legislativa en materia de derechos humanos (entendida ésta como la acción del Estado parte, en función de la coherencia frente a sí mismo y de las obligaciones libremente contraídas, de incorporar el contenido de derecho humanos en su propio sistema jurídico) entre el Sistema Penitenciario y las normas internacionales el cual revela un 87 por ciento de armonización legislativa en el tema, notándose con mayor relevancia que existe un 0 por ciento de armonización correspondiente al derecho a la libertad religiosa señalando que no se mencionan principios, obligaciones y/o derechos: “La Ley Nacional de Ejecución Penal es omisa en garantizar

el derecho a la libertad religiosa y de culto, dado que, más allá de permitir visitas religiosas señaladas en el artículo 3, fracción XXVII., y 59., no regula aspectos fundamentales como el prever programas y servicios que atiendan las necesidades de las personas privadas de la libertad en cuestión de religión y culto”; añadiendo a ello que tal omisión legislativa puede significar una violación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La acción omisa de las autoridades legislativas en materia del derecho humano a la libertad religiosa concerniente a su reconocimiento expreso en la Ley Nacional de Ejecución Penal, puede ser considerada como una acción que atenta contra el ejercicio del “Estado laico” en tanto que, desde su imparcialidad activa, ha de regular sobre el mismo para que las personas privadas de la libertad vean respetado su derecho de ejercerla, y más aún bajo el contexto del Sistema Penitenciario puesto que en él se expresa con mayor esplendor el poder coercitivo del Estado. Es de valorar que en la actualidad las autoridades reconocen de *facto* este derecho en la “Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público” y en “El Reglamento de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público”, no obstante, este ordenamiento se centra esencialmente en lo que refiere a las asociaciones religiosas y su relación con el Estado, no profundizando en sí mismo en el derecho de las personas, a lo que se puede entender que éste último ha de ser regulado según el contexto social de los ciudadanos, que en el presente se refiere a la realidad penitenciaria.

Según datos presentados por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística, en la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad, para el año 2016 México contaba con una población penitenciaria de 210,991 (PPL.), de los cuales 135,399 (PPL.) hicieron mención de realizar en los centros penitenciarios prácticas de cultos religiosos; es de notarse, entonces, que las tareas religiosas y espirituales se desarrollan considerando únicamente el marco vigente en relaciones jurídicas del Estado y las Iglesias, pero omiten e ignoran los derechos que asisten a las personas privadas de la libertad (PPL.) en materia del derecho humano a la libertad religiosa, esto propicia en no pocas ocasiones que, en las actividades religiosas desarrolladas en los centros penitenciarios del país prevalezca un amplio sentido de discrecionalidad en la autorización de eventos y desarrollo de tareas pastorales, quedando sujeto a la opinión de los directores de los centros penitenciarios o autoridades del ramo la realización de los mismos.

Es de notarse que la libertad religiosa de las PPL requiere para su ejercicio la aplicación de derechos particulares inherentes a ella, toda vez que su condición de reclusión les impide desarrollarla en “amplitud”, puesto que no pueden acceder con facilidad a los medios que les sean idóneos para alimentar sus creencias, practicar sus devociones o actos de culto respectivos.

Desde una perspectiva operativa, en México, se adolece de programas y planes espirituales y religiosos que, de forma precisa, se implementen y coordinen las características, urgencias y seguimientos, requeridos por las comunidades penitenciarias, esto a efecto de fortalecer tanto los estados anímicos de las comunidades penitenciarias, como la prevención de carácter terciaria en los penales del país; según un estudio presentado por la doctora Liliana Patricia Cerda Pérez (Prisión, Espiritualidad y Religión, 2020) se menciona que las respectivas autoridades penitenciarias de las distintas entidades federativas y de la federación, mantienen una actitud parcialmente pasiva respecto a garantizar la libertad religiosa de las PPL, afirmando que: i) ninguna autoridad tiene un plan de trabajo integrador de las actividades que realizan las distintas agrupaciones religiosas, éstas solo se limitan a registrar y enlistar los planes de trabajo individuales que realizan las distintas agrupaciones; ii) en ninguna entidad se reconocen de manera expresa en los reglamentos de los recintos penitenciarios los derechos que se desprenden de la libertad religiosa, en la mayoría de sus reglamentos solo se alude al reconocimiento genérico de este derecho; iii) sólo en tres entidades federativas se han establecido procedimientos específicos para que las personas privadas de la libertad puedan solicitar los servicios de atención religiosas afines a sus creencias, las restantes le contemplan vía el respectivo departamento de trabajo social; iv) en ninguna entidad federativa, ni en la federación, se mantiene relación con aquella entidad de gobierno responsable de los asuntos religiosos.

Es por ello, que el objetivo de esta iniciativa es que se reconozcan los derechos inherentes a la libertad religiosa en el contexto de reclusión, y que son propuestos por aquellos documentos internacionales que son de relevancia jurídica para el Estado mexicano, orientando estos a la consecución de la reinserción social; entre estos derechos se encuentran: el respeto a las creencias religiosas y preceptos culturales a los que se pertenezca, recibir visitas de representantes religiosos o espirituales, recibir atención religiosa individualizada, poseer artículos de observancia e instrucción religiosa, participar en actividades religiosas y de culto, cumplir con

sus preceptos religiosos que sean propios y el limitarles estos solo cuando atenten contra los derechos de la demás población penitenciaria o para preservar la seguridad y disciplina del recinto.

Argumentos

1. Comprensión del Estado laico en su imparcialidad activa

En el contexto histórico del Estado mexicano en la relación Estado-Iglesia nos toca atender lo concerniente a la libertad religiosa en el Sistema Penitenciario, lo cual requiere aclarar con solidez el significado e implicaciones de lo que se comprende por “Estado laico”, puesto que es a partir de su comprensión que se irá configurando la responsabilidad que tiene éste de promover, respetar, proteger y garantizar el derecho humano a la libertad religiosa.

Ante la pluralidad de creencias de los ciudadanos, bajo una tesitura democrática, una de las principales cualidades que ha de tener el Estado laico es ejercer la imparcialidad activa logrando garantizar la libertad que posee cada persona en sus afinidades religiosas; al caso iluminador es aludir a la comprensión de Estado laico que no refiere el filósofo P. Chiassoni (Laicidad y Libertad Religiosa: Compendio de política eclesial liberal, 2013): “es aquel que atribuye y garantiza a cada individuo una igual libertad de conciencia y una igual libertad en materia de religión, pues tiene como presupuesto ético una concepción de los individuos como agentes morales soberanos, libres e iguales en dignidad y derechos”, y lo que enuncia el filósofo y jurista Rodolfo Vázquez (Democracia y Laicidad Activa, 2013) respecto al concepto de laicidad: “es la doctrina que sostiene la imparcialidad del Estado ante las diversas creencias de los ciudadanos en materia de religión o de convicciones metafísicas”. Por otro lado, para mejor comprensión de la cualidad de “imparcialidad activa” que ha de distinguir al Estado laico, nos es favorable remitir a la descripción de éste que nos presenta José Ramón Cossío Díaz (Laicidad del Estado y Libertad Religiosa: Cómo Armonizarlas, 2008) al enunciar: “...dado que el principio de laicidad del Estado convive en nuestra Constitución Federal con el derecho a la libertad religiosa de los ciudadanos, éstos deben ver respetado por las autoridades su derecho de ejercerla y deben poder vivir en un contexto legal donde las condiciones para su ejercicio no sean radicalmente desiguales. [...] Lo que la Constitución exige fundamentalmente es imparcialidad, no inacción, y que el principio de separación entre Iglesia y el Estado consagrado en el artículo 130 de la Constitución

Federal, no exime en muchos casos a los órganos estatales del deber de regular en distintos niveles (legislación, reglamentación, aplicación judicial) cuestiones que se relacionen con la vida religiosa de las personas”.

Se infiere, por tanto, que las autoridades legislativas al armonizar la Ley Nacional de Ejecución Penal con los documentos internacionales en materia del derecho humano a la libertad religiosa, no atenta de ningún modo contra la separación del Estado e Iglesias, sino más bien, bajo el criterio de imparcialidad activa que comprende la laicidad del Estado, asume con responsabilidad lo que prescribe la Constitución en sus artículos 1, 18, 24, 130 y 133.

2. Implicaciones generales del derecho humano a la libertad religiosa

Con base al señalado (supra) criterio de imparcialidad activa del Estado laico se puede valorar el goce al derecho humano a la libertad religiosa que poseen las personas en nuestro país, reconocido expresamente en el artículo 24 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los diversos tratados internacionales ratificados por México (Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 18; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 18; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículo 3; Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 12; Declaración sobre la Eliminación de todas las Formas de Intolerancia y Discriminación fundadas en religión o las convicciones, artículos 1 y 6); siendo inherentes a tal derecho humano los siguientes derechos (toda persona tiene derecho a):

- Tener o adoptar alguna creencia religiosa, cambiarla o bien el no adherirse a ninguna.
- Manifestar y/o practicar sus creencias religiosas de modo individual o colectivo, tanto en público como en privado, mediante el culto y celebraciones de ritos, observancia y enseñanza; así como el poder abstenerse de hacerlo.
- Libertad de adecuar su vida según sus propias convicciones religiosas.
- Libertad de dirigir sus creencias sin el menoscabo de intervención alguna.
- Libertad para asociarse con otras personas con fines religiosos, y a establecer los medios necesarios para la realización de sus cultos.

- Libertad para difundir sus propias creencias, así como el derecho de transmitir a sus hijos o pupilos sus convicciones religiosas.
- El no ser discriminado, coaccionado o ser objeto de medidas restrictivas a causa de sus creencias religiosas.
- A no verse limitado en el ejercicio de su libertad religiosa, considerando que ésta únicamente será sujeta a las limitaciones que, establecidas de manera clara y explícitas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud, la moral pública y los derechos y libertades de las demás personas.

Derechos que, a la luz del razonamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conllevan algunos elementos específicos:

- Se integran bajo dos facetas: faceta interna (“se relaciona íntimamente con la libertad ideológica atendiendo a la capacidad de los individuos para desarrollar y actuar de conformidad con una particular visión del mundo en la que quede definida la relación del hombre con lo divino”); la faceta externa (“todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos de culto respectivo”).
- Se ejercen bajo dos dimensiones: individual, concerniente a la capacidad del individuo de asumir creencias y a desarrollarse y actuar conforme a ellas, y colectiva, aludiendo a aquellos actos externos que son colectivos y grupales.
- Distinguen entre libertad religiosa y libertad de culto: “no todo acto de expresión externa de una creencia religiosa es un acto de ‘culto público’, ya que estos últimos son los específicamente orientados a desarrollar de manera colectiva los ritos, ceremonias y prácticas que las diferentes religiones reconocen como manifestaciones institucionalizadas o formalizadas de su fe religiosa, definidas y gobernadas por reglas preestablecidas por ellas”.
- Dice relación a otros derechos individuales, como lo son la libertad de expresión, libertad de reunión y libertad de enseñanza.
- Contienen, en cuando se incluye la libertad religiosa, a algún modo el carácter ilimitado puesto que “el Estado no tiene medios directos para cambiar, imponer o eliminar lo

que el individuo desarrolla en su más irreductible ámbito de intimidad: sus pensamientos”, sin embargo, ésta no es absoluta puesto que “está sometida a ciertos límites que la Constitución le impone: el imperio del orden jurídico, los derechos de los demás, la prevalencia del interés público y los propios derechos fundamentales de la persona frente a su ejercicio abusivo”.

3. Implicaciones del derecho humano a la libertad religiosa bajo la realidad carcelaria

Ahora bien, valorar el derecho humano a la libertad religiosa en torno a la realidad de las personas privadas de la libertad en el contexto de los centros penitenciarios nos lleva, de manera inicial, a invocar el artículo 18, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el cual prescribe el respeto a los derechos humanos como uno de los medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar no vuelva a delinquir, que valorado en correlación con los artículos 1o. y 133 de la misma, se pueden considerar el contenido de los tratados internacionales (antes señalados) que en estricto sentido son jurídicamente vinculantes para el Estado mexicano como de aquellos documentos internacionales, que si bien no lo son, se revisten de relevancia jurídica en tanto que nos ofrecen lineamientos de contextualización del ejercicio del derecho humano en cuestión, de estos últimos se mencionan: Los principios básicos para el tratamiento de los reclusos en su principio 3o., reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos en sus reglas 4.2, 65 y 66., Reglas de Bangkok en su regla 25., Los principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de la libertad en las Américas en su principio XV., y La Convención de Belém do Pará en su artículo 4.; de los antes documentos internacionales señalados se pueden enlistar los siguientes derechos que son inherentes a la libertad religiosa de las personas privadas de la libertad:

- El respeto a las creencias religiosas y los preceptos culturales de los grupos a los que pertenezcan.
- Recibir visitas de sus representantes religiosos o espirituales.
- Recibir atención religiosa de manera individualizada, esto según sus propias creencias.
- Poseer artículos de observancia e instrucción religiosa de su confesión.

- Participar en actividades religiosas y de culto.
- A cumplir con los preceptos religiosos que le sean propios según sus creencias.
- A no verse limitado en su libertad religiosa, considerando que ésta sólo estará sujeta a las limitaciones que sean estrictamente necesarias para respetar los derechos de las demás personas reclusas, preservar la seguridad y la disciplina interna de los recintos penitenciarios, así como los demás límites establecidos de manera clara y explícita en la ley.

Se comprende la existencia de referidos derechos toda vez que las personas privadas de la libertad, al estar suspendido el ejercicio de su derecho a la libertad de tránsito, están sujetas a un limitado espacio de “circulación” y bajo un esquema de estricto reglamento disciplinario lo que hace que se vean imposibilitadas para acceder a los lugares y/o actividades de atención religiosa y de culto que correspondan a sus propias convicciones; además que, asumiendo en amplio sentido de interpretación lo que señala el artículo 5.6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se ha de considerar que la pena privativa de la libertad como sanción penal únicamente debe atender, en estricto sentido, a la aflicción del derecho al libre tránsito, añadiendo aquellas que hubiesen sido restringidas de forma expresa por determinación judicial.

Además, como apoyo argumentativo en razón al ejercicio de estos derechos, aludimos al criterio jurisprudencial de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos en el caso “Instituto de Reeducción Vs. Paraguay” (2004) el cual considera que el derecho a la libertad religiosa es, de algún modo, irrestricto ya que considera que bajo ningún supuesto ha de ser restringido sino por el contrario respetado y garantizado en la medida que sea compatible con el carácter específico de internamiento; se infiere, por tanto, que la libertad religiosa únicamente ha de ser “limitada” en razón a la naturaleza de reclusión y a las disposiciones estrictamente necesarias bajo debida fundamentación y motivación, que tengan como finalidad directa el salvaguardar la disciplina y seguridad de los centros de internamiento (Ley Nacional de Ejecución Penal artículo 9, último párrafo). Esta apreciación queda confirmada en la valoración expresa que la “Ley Federal para Prevenir la Discriminación” (artículo 9, fracción XVII) hace al considerar que negar la asistencia religiosa a las personas privadas de la libertad es valorado como un acto discriminatorio.

Es pues, de este carácter irrestricto, que se considera de gran relevancia el que su ejercicio sea expresamente regulado tanto en la Ley Nacional de Ejecución Penal como en las demás disposiciones reglamentarias que rigen la disciplina de los centros penitenciarios, puesto que al no estarlo dejaría a las personas privadas de la libertad en completa indefensión en tanto que el ejercicio de su derecho a la libertad religiosa quedaría a expensas a la discrecionalidad y convicciones preferenciales de credos por parte de los directores de los centros penitenciarios o demás autoridades del ramo, aumentando el riesgo de que éste derecho humano sea vulnerado.

4. Ejercicio de la libertad religiosa de las personas privadas de la libertad bajo una connotación de reinserción social

La reinserción social se preserva bajo un esquema doctrinal donde esta actividad se entiende como “la devolución dosificada, asistida y supervisada de la persona que estuvo privada de la libertad a sus roles familiares, comunitarios, laborales y de ciudadanía” (Palacios, 2018). Enmarcada en un contexto donde se prioriza constitucionalmente el respeto a los derechos humanos, la reinserción social, prevista como una tarea a desarrollar por el Estado mexicano, busca que no únicamente se sancione a las personas privadas de la libertad por el ilícito cometido y se limite su actividad protegiendo simultáneamente con ello a la sociedad contra el delito; también se fundamenta en evitar la reincidencia y forjar desde el propio sistema carcelario, el surgimiento de un ciudadano responsable ante la ley, su familia y su comunidad.

Siendo valorada de esta manera la reinserción social, y considerándole como fin primordial de la pena privativa de la libertad (artículo 5.6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), se comprende entonces que, bajo el esquema de los derechos humanos como uno de los medios para lograr mencionado fin (artículo 18, párrafo segundo, constitucional), el ejercicio de la libertad religiosa por parte de las personas privadas de la libertad en los centros penitenciarios puede ser no solo jurídicamente positivo sino incluso favorable en relación a la consecución del objetivo que pretenden los servicios y programas que se ofertan en tales recintos.

Esta afirmación es sostenida a partir de las consideraciones que hacen diversos autores desde la psiquiatría (Okasha, 2012), la psicología y otras disciplinas del área de la salud (Rodríguez Fernández, 2011), al considerar que la espiritualidad ayuda a las personas a encontrar profundos

significados en las experiencias de su vida, conforma un mapa de valores, donde las personas pueden discernir lo que es importante de lo que no lo es, acompañando a los individuos a tener actitudes y sentimientos más positivos y constructivos ante la vida; las prácticas espirituales como meditar u orar colaboran para tener un mayor bienestar psicológico, paz interior, a encontrarse con uno mismo, buscar trascendencia, favoreciendo las sensaciones positivas como mayor autoestima, compasión, esperanza y deseos de servicio comunitario. Por otro lado, autores como Sessana, Finnel y Jezewski (2013) valoran la espiritualidad como un factor importante holístico señalando que ésta, facilita el propósito y sentido de la vida y de respuesta empática con otros seres humanos, como una especie de base de conectividad del individuo para consigo mismo y de conectividad con la sociedad, con un sentido de comunidad y de promoción de vínculos interpersonales.

Otros autores como Foucault (2005), indican que la soledad y la reflexión no resultan suficientes, como tampoco las exhortaciones puramente religiosas dentro de las comunidades penitenciarias. Desde su óptica debe laborarse tanto como sea posible hacerlo y con frecuencia, sobre el alma del preso. La prisión, como aparato administrativo, será al mismo tiempo, una máquina de modificar los espíritus (página 130). Foucault (1975) resaltaba también que el proceso de encierro era simple y, en algunos casos podía considerarse como cruel. El autor sostenía que el trabajo penitenciario partía de la premisa de que el hecho de estar recluido era suficiente para lograr la reintegración; sin embargo, consideraba que esto no aplicaba en la vida real. Por lo tanto, Foucault propuso el análisis sociológico del proceso de inserción social para conceptualizar todos los conflictos que inciden en este proceso y establecer mecanismos adecuados para lograr que los internos puedan regresar a la vida en comunidad con éxito.

Desde aquí, se plantea que espiritualidad y religiosidad son elementos que pueden convertirse en una fuente de fortaleza donde se promueva calidad de vida aún en población que afronta un esquema de vulnerabilidad por estar privados de la libertad en los centros penitenciarios.

Es por ello que se acentúa que las actividades de índole espiritual y religiosa que hoy por hoy se realizan en los centros penitenciarios a favor de las personas privadas de la libertad no han de quedar a discreción de las autoridades penitenciarias, y mucho menos se han de realizar de manera desarticulada a las atenciones que se prestan en favor de la inserción; sino más bien se ha de preferir que la

espiritualidad y la religiosidad puedan construirse en elementos conceptuales que, bajo marcos referenciales propios, coadyuven al bienestar personal y a la búsqueda de trascendencia tanto personal como comunitaria dentro de los centros penitenciarios del país.

5. Razonamiento y fundamentos específicos de las reformas y adiciones

A partir de los derechos inherentes al derecho humano a la libertad religiosa de las personas privadas de la libertad, señalados con anterioridad (supra), se prevén las reformas a los artículos 27, 37, 43, 59, 61 y 65, y la adición de la fracción XIV-Bis al artículo 3o. y el artículo 73 Bis de la Ley Nacional de Ejecución Penal, aludiendo a las razones específicas que a continuación se señalan:

1. Adición de la fracción XIV-Bis al artículo 3o.

La propuesta de adición distingue a los ministros de culto debidamente reconocidos como tal ante la Secretaría de Gobernación, según lo prescrito en el artículo 12 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, de aquellos asociados a las diferentes denominaciones que auxilian a éstos en la realización de actividades en los centros penitenciarios.

La definición de ministro de culto, añadida al glosario, estima características específicas que éste ha de tener para ser considerado como tal, a saber: i) sea reconocido como tal por la asociación religiosa debidamente reconocida por la Secretaría de Gobernación, cumpliendo con los requerimientos formales de ley en la materia; ii) sea certificado por la autoridad penitenciaria para cumplir las tareas que se le facultan en atención a las personas privadas de la libertad. Tales características responden al criterio de seguridad del centro penitenciario, toda vez que se considera, en pro al derecho humano a la libertad religiosa de la persona privada de la libertad, la capacidad de tener comunicación de índole religioso espiritual con ésta en todo momento; tareas que se señalan en correlación a lo que contienen en las presentes propuestas de reforma a los artículos 37, fracción VI, 43 y en la adición del artículo 73-Bis del presente ordenamiento.

Se estima pertinente añadirle en el glosario, toda vez que, además de las razones antes señaladas, se alude a éstos en las presentes propuestas de reforma a los artículos 37, fracción VI, 43 y en la adición del artículo 73-Bis del presente ordenamiento.

En tanto a la adición de la fracción XIV bajo el carácter Bis responde a que se continúa con el orden de los conceptos ya contenidos, correspondiendo a la secuencia del abecedario.

2. Reforma de la letra F., en la fracción I del artículo 27

Sugiere que se añada, como parte de las características socio demográficas que forman parte de la base de datos con registro de personas privadas de la libertad, la característica *religiosa*.

La pertinencia de este concepto radica en que, además de llevar un registro estadístico, se valore por parte de las autoridades penitenciarias, en el Comité Técnico, sus preferencias religiosas y a partir de ello tales autoridades puedan ofertar servicios que promuevan el ejercicio de la libertad religiosa de las personas privadas de la libertad, asumiendo así por parte de éstas una actitud proactiva en la promoción, respeto, protección y garantía de este derecho humano consagrado en la Constitución y tratados internacionales (responsabilidad prescrita en el artículo 73 de la Ley Nacional de Ejecución Penal); elemento que puede ser favorable para que se establezcan los procedimientos necesarios para que la persona privada de la libertad pueda solicitar por propio derecho la atención religiosa (obligatoriedad que corresponde a las autoridades penitenciarias, toda vez que así se reconoce en el artículo 6 del Reglamento de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público).

Además, que, a partir del registro estadístico se puede prever la coadyuvancia entre las autoridades penitenciarias y las diferentes asociaciones y agrupaciones religiosas para el diseño e implementación de servicios que promuevan de manera amplia el ejercicio de la libertad religiosa de las personas privadas de la libertad.

3. Reformas a la fracción VI del artículo 37 y al artículo 43

La propuesta de reforma, aludida a las medidas de vigilancia especial en la fracción VI del artículo 37, y restricción de aislamiento en el artículo 43, señala se agregue que la comunicación con el ministro de culto no sea restringida sino más bien sea valorada al grado de excepcionalidad que actualmente ostenta el defensor.

El criterio que sostiene la solicitud del grado de excepcionalidad de la comunicación con el ministro de

culto, cuando la persona privada de la libertad esté bajo medidas de vigilancia especial, es el aplicado por la Corte Interamericana de los Derechos Humanos en la jurisprudencia del caso “Instituto de Reeducación Vs. Paraguay” (2004) el cual considera que el derecho a la libertad religiosa es, de algún modo, irrestricto ya que considera que bajo ningún supuesto ha de ser restringido sino por el contrario respetado y garantizado en la medida que sea compatible con el carácter específico de internamiento; éste en correlación con el Documento Internacional denominado Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento a los Reclusos en su Regla 65.3, que si bien no es vinculante para el Estado mexicano está revestido de relevancia jurídica en tanto que ofrece lineamientos que contextualizan en derecho humano a la libertad religiosa en la realidad penitenciaria, el cual señala que nunca se negará a un recluso el derecho de comunicarse con el representante autorizado de una religión.

4. Reforma al artículo 59.

Se procura en la propuesta de reforma se añadan dos consideraciones, que las visitas de carácter religioso no sean computadas como parte de las horas a las que la persona privada de la libertad tiene derecho y, como segunda consideración, se establezca para autorizar las visitas religiosas en carácter de visita individualizada por parte del ministro de culto la persona privada de la libertad presente solicitud ante la autoridad penitenciaria competente.

La ausencia del cómputo de las horas de visitas de carácter religioso corresponde a dos razonamientos que le sustentan: i) el mismo artículo señala que las personas privadas de la libertad tendrán derecho a un tiempo limitado de visitas, considerando que pueden recibir un mínimo de cinco horas semanales a quince horas semanales, si al caso, este criterio prevalece en las visitas religiosas se podría afectar el derecho de los interesados al verse imposibilitado de recibir otro tipo de visitas, como lo pueden ser aquellas de índole personal, familiar, humanitarias y de asistencia; ii) La visita de carácter religioso forma parte de las actividades que promueven el derecho humano a la libertad religiosa de la persona privada de la libertad, y como tal, sigue una armonización lógica son lo que se suscribe en la propuesta del artículo 73-Bis de la presente ley, y en correlación con los artículos 9, fracción XI, 72 y 104 del mismo ordenamiento.

En lo concerniente a incluir, en el párrafo cuarto del presente artículo, que se requiere solicitud para que la persona privada de la libertad pueda recibir visita religiosa de carácter individualizada por el ministro de culto, corresponde en razón a la armonización con el artículo 6 del “Reglamento de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público” el cual señala que para recibir asistencia espiritual las personas privadas de la libertad lo han de externar de forma expresa; además, el establecer una solicitud formal para acceder a este derecho correspondería a una lógica de armonización con lo propuesto en la presente reforma en la fracción VI del artículo 37 y en el artículo 43 de la presente ley, puesto que aplicando el criterio de seguridad en las medidas de vigilancia especial por restricción de aislamiento se prevé que las personas privadas de la libertad puedan permanecer en comunicación con el ministro de culto.

5. Reformas al artículo 61 y 65

Se señala se reforme el artículo 61 en su primer párrafo, considerándose que al efectuarse los actos de revisión al ingreso de los visitantes al centro penitenciario se observe el máximo respeto posible en tanto al trato que el personal de seguridad les ofrezca a los objetos de especial carácter religioso, que en posesión acompañen a los visitantes; y bajo el mismo carácter se estima la propuesta de adición al artículo 65 en su primer párrafo, pero aplicado el debido respeto cuando el personal de seguridad realice actos de revisión a las personas privadas de la libertad en sus posesiones, cuando éstas sean objetos de carácter estrictamente religioso.

El profesar creencias religiosas, o de algún otro tipo, en no pocas ocasiones incluye actos de expresión dados a través de objetos contenidos de valor simbólico, valor que los lleva a trascender lo material en relación a determinados principios de devoción particular; estos pueden ser imágenes, rituales, la biblia, objetos específicos para el ejercicio del culto público o actos de piedad.

El valor simbólico que los creyentes imprimen en determinados objetos, al considerarse parte de la libertad religiosa, exigen el debido respeto por parte de terceros en tanto que tengan que referirse a ellos; toda vez que, como lo ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sus criterios jurisprudenciales, el ejercicio del derecho humano a la libertad religiosa está compuesto por una faceta externa en la que cada individuo manifiesta de diferentes formas sus convicciones religiosas y creencias,

además que éste conlleva en su praxis el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, por lo tanto se puede inferir que, si al transgredirse las expresiones de convicciones religiosas se vulnera de manera indirecta el ejercicio del derecho humano a la libertad religiosa.

En los centros penitenciarios como parte de las medidas de seguridad se realizan actos de revisión a los visitantes en su ingreso, lo que incluye, además, la interacción con los objetos que las personas pretenden ingresar al recinto; cabe señalar que mencionados actos han de obedecer a los principios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad, y realizarse bajo criterios de no discriminación y en la medida que causen las menores molestias a las personas en sus posesiones, según así lo refiere el mismo artículo 61 de la ley en cuestión.

Ahora bien, las personas que realizan visitas de carácter religioso tienden a apoyarse en objetos con apreciable valor simbólico para ellos en su proceso de enseñanza religiosa, y que al pretender ser ingresados bajo este fin no les exenta el estar sujetos a los actos de revisión, toda vez que prevalece de manera racional el principio de seguridad, no obstante el personal responsable de la revisión ha de considerar el valor simbólico que los objetos ostentan en relación a las creencias religiosas conduciéndose, por tanto, en su actuar con el debido respeto al referirse a ellos.

Una categorización de objetos religiosos en orden a su valor simbólico, reconocida en los protocolos de acceso o en manuales administrativos/instructivos, facilitaría la tarea al personal responsable de las tareas de revisión y, de la misma manera, se prevería el respeto a la libertad religiosa de los visitantes y de las PPL.

6. Adición del artículo 73 Bis

Con fundamento en el artículo 1, 18, párrafo segundo, 24 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 18 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Humanos Civiles y Políticos, artículo 3 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículo 12 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y los artículos 1 y 6 de la Declaración sobre la Eliminación de todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundamentadas en Religión o las Convicciones, y considerando los documentos internacionales (Los Principios Básicos para

el Tratamiento de los Reclusos, en su principio 3o., Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos en sus Reglas 4.2, 65 y 66, Reglas de Bangkok en su Regla 25., los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas, en su principio XV, y la Convención de Belém do Pará en su artículo 4), que si bien no son vinculantes para el Estado mexicano se revisten de relevancia jurídica en tanto que nos presentan lineamientos de contextualización del ejercicio del derecho humano a la libertad religiosa, se adiciona el presente artículo el cual incluye los derechos inherentes a la libertad religiosa que poseen las personas privadas de la libertad, además que señala algunos mecanismos específicos para que éstos se vean respetados.

Se considera la adición del artículo 73-Bis, ubicándolo dentro del Título Tercero en su capítulo I que refiere a las Bases de la Organización del Sistema Penitenciario, toda vez que es desde la base de los derechos humanos que se promueve la libertad religiosa en las personas privadas de la libertad como medio para lograr la reinserción social y procurar que no vuelva a delinquir.

El artículo propuesto para su adición está compuesto por ocho párrafos, los cuales contienen:

Párrafo Primero, se señalan los derechos inherentes al derecho humano a la libertad religiosa bajo el contexto de reclusión: Las personas privadas de la libertad tendrán derecho a la libertad de conciencia y religión, gozando del derecho de profesar, manifestar, practicar, conservar y cambiar su religión según sus creencias; el ejercicio de este derecho incluye el que se respeten sus creencias religiosas y preceptos culturales, recibir instrucción religiosa, recibir visitas de sus representantes religiosos, recibir acompañamiento individualizado por el ministro religioso y de culto, poseer artículos de observancia religiosa, cumplir con los preceptos religiosos y participar en actividades religiosas y de culto.

Párrafo Segundo, deja en claro que las autoridades penitenciarias en su obrar han de permanecer imparciales al momento de respetar y garantizar este derecho, evitando las preferencias de credo; por otro lado, se acota la discrecionalidad de las autoridades al momento de permitir el ejercicio de este derecho, puesto que, desde el criterio de vinculación positiva en el obrar de las autoridades (con base en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) los límites que

se establezcan al ejercicio de este derecho han de ser fundados y motivados con estricto apego a derecho: La autoridad penitenciaria reconocerá la diversidad y pluralidad religiosa y espiritual, estableciendo para el ejercicio de este derecho aquellos límites que sean estrictamente necesarios para respetar los derechos de las demás personas privadas de libertad, proteger la salud o moral públicas y para preservar el orden, la seguridad y disciplina del centro penitenciario.

Párrafo Tercero, aclara la responsabilidad que tiene la autoridad penitenciaria de promover el ejercicio de la libertad religiosa a través del cumplimiento de los preceptos religiosos de las personas privadas de la libertad, considerando como criterio el procurar de la manera que mayor sea posible se realicen las actividades que sean necesarias: La autoridad penitenciaria facilitará que las personas privadas de la libertad puedan respetar todos aquellos preceptos religiosos relativos a su creencia; siempre que éstos sean posibles según las disposiciones disciplinarias del centro.

Párrafo Cuarto, se procura el ejercicio de la libertad religiosa en su faceta externa a través de la realización de los ritos y cultos religiosos, que en no pocas ocasiones están “cargados” de valor simbólico y de sacralidad para las personas privadas de la libertad; además que, se aclara, al considerar que los espacios para realizar las actividades que son propias en el ramo, está acotado a la infraestructura del centro penitenciario y al número de personas privadas de la libertad practicantes, considerando en éste último que los espacios para los ritos y cultos religiosos no corresponde a una prerrogativa a determinada asociación o agrupación religiosa sino al goce del ejercicio de derecho humano de las personas reclusas: En el centro penitenciario, considerando su infraestructura y el número de personas privadas de la libertad que pertenezcan a una misma religión, se habilitará un espacio para la práctica de los ritos y cultos religiosos.

Párrafo Quinto, señala que las actividades religiosas que se realicen, y en las cuales participe la persona privada de la libertad, sean valoradas como parte del plan de actividades para sus efectos conducentes; tal solicitud se infiere toda vez que, como bien lo señala el artículo 72 de la presente ley, la procuración de los derechos humanos es un elemento esencial del plan de actividades, además que dicho criterio no contraviene que se señala en los artículos 9, fracción IX, y 104 del mismo ordenamiento, al señalar

que el plan de actividades ha de ajustarse a las necesidades, preferencias y capacidades de las personas privadas de la libertad puesto que la participación de éstas será en relación a sus preferencias religiosas: La participación de la persona privada de la libertad en actividades religiosas serán valoradas como tales dentro del plan de actividades.

Párrafo Sexto, procura el ejercicio de la libertad religiosa en tanto al valor simbólico que la comunicación entre la persona privada de la libertad y el ministro de culto puede tener con base a ciertos ritos o actividades de culto; no obstante para que ésta goce de privacidad e inviolabilidad estipula dos requisitos esenciales, que la comunicación sea dada con un ministro de culto (cualidad personal ya descrita en la propuesta de adición de la fracción XIV-Bis al artículo 3 de la presente ley) y sea expresamente de valor objetivamente simbólico en relación a sus preferencias religiosas: La comunicación entre la persona privada de la libertad y el ministro de culto podrá ejercerse en privado y de carácter inviolable, siempre que ésta se dé bajo el valor simbólico de sus creencias.

Párrafo Séptimo, garantiza se respete de estricto derecho el goce que tiene cada persona de la libertad en relación al ejercicio de libertad religiosa, libertad que se ejerce en una doble vía, por un lado prevé que ningún recluso sea obligado a asistir o participar en actividades religiosas que no sean afines a las de él, y por otro, garantiza que aun y siendo actividades afines no sea coartado en su libertad para elegir el asistir o no en las mismas; así mismo, el carácter enunciativo del párrafo limita el poder punitivo del estado en las autoridades penitenciarias puesto que prevé que no se vulnere la libertad en torno a este derecho: Ninguna persona privada de la libertad podrá ser obligada a asistir o participar en actividades religiosas.

Párrafo Octavo, enmarca con claridad la razón por las cuales las asociaciones religiosas pueden ingresar a los centros penitenciarios considerando que su acceso responde al derecho humano que posee la persona privada de la libertad y no a una “prerrogativa” administrativa en favor a las asociaciones o agrupaciones; por otro lado, con estricto apego al artículo 130 de la Constitución, a los artículos 1, 2, 3, 9, fracción IV y 21 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público y a los artículos 6 y 32 del Reglamento de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, señala que las autoridades penitenciarias, en estricto apego a la separación del Estado y las Iglesias evitando todo tipo de preferencias

específicas a favor de determinadas asociaciones o agrupaciones religiosas, podrán celebrar convenios de colaboración a fin de poder proteger, promover, respetar y garantizar la libertad religiosa de las personas privadas de la libertad, teniendo como máxima de criterio que los trabajos coordinados han de responder al derecho humanos a la libertad religiosa que poseen los reclusos: La participación de las asociaciones y agrupaciones religiosas dentro del centro penitenciario responderá, única y exclusivamente, al derecho que poseen las personas privadas de la libertad; la Autoridad penitenciaria, respetando de manera estricta la separación del Estado y las Iglesias, podrá celebrar convenios de colaboración con éstas a fin de diseñar e implementar servicios que promuevan de manera amplia el ejercicio a la libertad de conciencia y religión de las personas privadas de la libertad.

Para efecto de dar claridad a las propuestas de reforma y adiciones, se presenta el siguiente cuadro comparativo de manera inmediata:

LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL	
TEXTO VIGENTE	TEXTO DE LA INICIATIVA
<p>Artículo 3: Glosario. Para los efectos de esta Ley, según corresponda, debe entenderse por:</p> <p>....</p> <p>....</p> <p>I. a XIV...</p> <p>NO TIENE CORRELATIVO.</p> <p>XV. a XXVII....</p> <p>Artículo 27: Base de datos de personas privadas de la libertad.</p> <p>.....</p> <p>I. La base de datos con registros de personas privadas de la libertad contará, al menos, la siguiente información y se repetirá para cada ingreso a un Centro Penitenciario.</p>	<p>Artículo 3: ...</p> <p>....</p> <p>....</p> <p>I. a XIV...</p> <p>XIV Bis: Ministro de Culto: a todas aquellas personas mayores de edad a quienes las asociaciones religiosas a las que pertenezcan les confiere ese carácter, y que estén debidamente registradas ante la Secretaría de Gobernación, para brindar atención estrictamente espiritual a las personas privadas de la libertad.</p> <p>XV. a XXVII....</p> <p>Artículo 27: ...</p> <p>.....</p> <p>I. La base de datos con registros de personas privadas de la libertad contará, al menos, la siguiente información y se repetirá para cada ingreso a un Centro Penitenciario.</p>

..... A. a E... A. a E...
F. Características sociodemográficas tales como: sexo, fecha de nacimiento, estatura, peso, nacionalidad, estado de origen, municipio de origen, estado de residencia habitual, municipio de residencia habitual, condición de identificación indígena, condición de habla indígena, estado civil, escolaridad, condición de alfabetización, y ocupación;	F. Características sociodemográficas tales como: sexo, fecha de nacimiento, estatura, peso, nacionalidad, estado de origen, municipio de origen, estado de residencia habitual, municipio de residencia habitual, condición de identificación indígena, condición de habla indígena, religión , estado civil, escolaridad, condición de alfabetización, y ocupación;
..... Artículo 37: Medidas de vigilancia especial. Las medidas de vigilancia especial consistirán en: I. a V... Artículo 37: Las medidas de vigilancia especial consistirán en: II. a V...
VI. Las visitas familiares e íntimas, así como las comunicaciones con el exterior podrán restringirse, con excepción de las comunicaciones con su defensor, y	VI. Las visitas familiares e íntimas, así como las comunicaciones con el exterior podrán restringirse, con excepción de las comunicaciones con su defensor y con el ministro de culto , y
VII...	VII...
.....

Artículo 65: Actos de revisión. Se deberán realizar revisión a los sitios donde las personas privadas de la libertad viven, trabajan y se reúnen, de manera regular y con especial atención a las áreas dedicadas a dormitorio. Todos los actos de revisión e inspección de lugares deben obedecer a los principios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad, y realizarse bajo criterios no discriminatorios y en condiciones dignas. Los actos de revisión se llevarán a cabo de la manera menos intrusiva y molesta a las personas privadas de la libertad en su intimidad y posesiones, sin dañar los objetos inspeccionados.	Artículo 65: Se deberán realizar revisión a los sitios donde las personas privadas de la libertad viven, trabajan y se reúnen, de manera regular y con especial atención a las áreas dedicadas a dormitorio. Todos los actos de revisión e inspección de lugares deben obedecer a los principios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad, y realizarse bajo criterios no discriminatorios y en condiciones dignas. Los actos de revisión se llevarán a cabo de la manera menos intrusiva y molesta a las personas privadas de la libertad en su intimidad y posesiones, sin dañar los objetos inspeccionados; considerando el máximo respeto a todos aquellos artículos que son de estricto carácter religioso.
NO CORRELATIVO.	Artículo 73 Bis: Ejercicio del Derecho Humano a la Libertad de Conciencia y Religión. Las personas privadas de la libertad tendrán derecho a la libertad de convicciones éticas, conciencia y religión, gozando del derecho de profesar, manifestar, practicar, conservar y cambiar su religión según sus creencias; el ejercicio de este derecho incluye el que se respeten sus creencias religiosas y preceptos culturales, recibir instrucción religiosa, recibir visitas de sus representantes religiosos, recibir acompañamiento individualizado por el ministro religioso y de culto, poseer artículos de observancia religiosa, cumplir

Artículo 43: Restricción al Aislamiento. El aislamiento temporal no será motivo de restricción o impedimento para la comunicación con el defensor en los términos de esta Ley.	Artículo 43: ... El aislamiento temporal no será motivo de restricción o impedimento para la comunicación con el defensor y con el ministro de culto en los términos de esta Ley.
---	---

	con los preceptos religiosos y participar en actividades religiosas y de culto. La Autoridad penitenciaria reconocerá la diversidad y pluralidad religiosa y espiritual, estableciendo para el ejercicio de este derecho aquellos límites que sean estrictamente necesarios para respetar los derechos de las demás personas privadas de libertad, proteger la salud o moral públicas y para preservar el orden, la seguridad y disciplina del centro penitenciario.
--	---

Artículo 69: Régimen de visitas. Las visitas se limitarán en la medida necesaria para favorecer la gobernabilidad y el buen funcionamiento del Centro Penitenciario, debiendo permitirse por lo menos un tiempo mínimo de visita de cinco horas semanales y máximo de quince horas semanales. Las horas de visita semanal se considerarán sumando el tiempo efectivo de todos los tipos de visita, excepto aquellas destinadas a la visita íntima. Para obtener la autorización de visita íntima, la persona privada de la libertad deberá presentar solicitud a la Autoridad Penitenciaria, quien resolverá de acuerdo a las disposiciones aplicables al régimen de visitas.	Artículo 69: Las visitas se limitarán en la medida necesaria para favorecer la gobernabilidad y el buen funcionamiento del Centro Penitenciario, debiendo permitirse por lo menos un tiempo mínimo de visita de cinco horas semanales y máximo de quince horas semanales. Las horas de visita semanal se considerarán sumando el tiempo efectivo de todos los tipos de visita, excepto aquellas destinadas a la visita íntima y de asistencia religiosa llevada por los ministros de culto Para obtener la autorización de visita íntima, la persona privada de la libertad deberá presentar solicitud a la Autoridad Penitenciaria, quien resolverá de acuerdo a las disposiciones aplicables al régimen de visitas. Aplicándose el mismo procedimiento para la autorización de visita religiosa en carácter de visita individualizada por parte del ministro de culto.
--	--

	La Autoridad penitenciaria facilitará que las personas privadas de la libertad puedan respetar todos aquellos preceptos religiosos relativos a su creencia; siempre que éstos sean posibles de acuerdo a las disposiciones disciplinarias del centro. En el centro penitenciario, considerando su infraestructura y el número de personas privadas de la libertad que pertenezcan a una misma religión, se habilitará un espacio para la práctica de los ritos y cultos religiosos. La participación de las personas privadas de la libertad en actividades religiosas serán valoradas como tales dentro del Plan de Actividades. La comunicación entre la persona privada de la libertad y el ministro de
--	---

<p>culto podrá ejercerse en privado y de carácter inviolable, atendiendo únicamente el tema religioso.</p> <p>Ninguna persona privada de la libertad podrá ser obligada a asistir o participar en actividades religiosas.</p> <p>La participación de las asociaciones y agrupaciones religiosas dentro del centro penitenciario responderá, única y exclusivamente, al ejercicio de la libertad de creencia; la Autoridad penitenciaria, respetando de manera estricta la separación del Estado y las Iglesias, podrá celebrar convenios de colaboración con éstas a fin de diseñar e implementar servicios que promuevan de manera amplia el desarrollo psicológico y personal de las personas privadas de la libertad.</p>
--

6. Consideraciones al goce del ejercicio del derecho humano a la libertad religiosa de las personas privadas de la libertad

Los objetivos que se pretenden alcanzar mediante las presentes reformas a la Ley Nacional de Ejecución Penal son:

a. Da seguimiento a los señalamientos que realizó la tercera visitadora general de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en el resultado del estudio de armonización legislativa en materia de derechos humanos realizado en 2018, el cual señala que las autoridades legislativas han sido omisos en garantizar el derecho humano a la libertad religiosa de las personas privadas de la libertad al no mencionar en la Ley Nacional de Ejecución Penal principio, obligaciones y/o derechos en lo concerniente, considerando que existe un 0 por ciento de armonización legislativa en materia de este derecho humano entre el sistema penitenciario y las normas internacionales.

b. Cumple con el mandato constitucional, prescrito en su artículo primero, el cual señala que “todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”.

c. Promueve, respeta, protege y garantiza el derecho humano a la libertad religiosa de las personas privadas de la libertad recluidas en los centros penitenciarios del país.

d. Promueve de manera integral la reinserción social de las personas privadas de la libertad en el plan de actividades,

considerando el aporte positivo que las prácticas religiosas traerán consigo en los diferentes procesos de reinserción.

e. Establece los criterios generales para que las autoridades penitenciarias de la federación y de las diferentes entidades federativas asuman un rol más proactivo en orden a la promoción de la libertad religiosa en los centros penitenciarios.

f. Favorece para que se establezcan principios de colaboración entre las diferentes agrupaciones religiosas y los departamentos de los centros penitenciarios, considerando las necesidades, preferencias y capacidades de cada persona privada de la libertad; siendo estos favorables para que se puedan ofrecer programas y servicios en la materia con un amplio sentido de reinserción social.

g. Las agrupaciones religiosas conserven la identidad y el objeto de su colaboración dentro de los recintos penitenciarios, que es la promoción de los derechos inherentes a la libertad religiosa de las personas privadas de la libertad, y delimitando su campo de acción en la comprensión de que su ingreso a los recintos es permitido con base a los derechos de los reclusos que comparten sus principios de fe, es decir, que tengan claridad que su labor “pastoral” no tiene como fin el ganar adeptos sino en atender a aquellos que ya lo son, sin embargo mantengan apertura para aquellas personas que así lo soliciten; por otro lado, se favorece para que éstas establezcan un plan de trabajo “pastoral” estableciendo claros objetivos, metas y actividades acorde a la realidad de los centros penitenciarios y asociando sus principios de “fe” a aquellos valores que estimulan la reinserción social.

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

Decreto por el que se reforman los artículos 27, 37, 43, 59, 61 Y 65, y adiciona la fracción XIV-Bis al artículo 3o. y el artículo 73-Bis de la Ley Nacional de Ejecución Penal

Decreto

Único. Se reforman los artículos 27, 37, 43, 59, 61 y 65, y la adición de la fracción XIV-Bis al artículo 3o. y el artículo 73-Bis a la Ley Nacional de Ejecución Penal.

Artículo 3. ...

...

...

...

...

I. a XIV...

...

XIV Bis: Ministro de Culto: a todas aquellas personas mayores de edad a quienes las asociaciones religiosas a las que pertenezcan les confiere ese carácter, y que estén debidamente registradas ante la Secretaría de Gobernación, para brindar atención estrictamente espiritual a las personas privadas de la libertad.

Artículo 43. ...

...

El aislamiento temporal no será motivo de restricción o impedimento para la comunicación con el defensor **y con el ministro de culto** en los términos de esta ley.

XV. a XXVII....

....

Artículo 27. ...

Artículo 59. ...

...

....

I. La base de datos con registros de personas privadas de la libertad **contará**, al menos, la siguiente información y se repetirá para cada ingreso a un Centro Penitenciario.

Las visitas se limitarán en la medida necesaria para favorecer la gobernabilidad y el buen funcionamiento del centro penitenciario, debiendo permitirse por lo menos un tiempo mínimo de visita de cinco horas semanales y máximo de quince horas semanales. Las horas de visita semanal se considerarán sumando el tiempo efectivo de todos los tipos de visita, excepto aquellas destinadas a la visita íntima **y de asistencia religiosa llevada por los ministros de culto**

A a E...

...

F. Características sociodemográficas tales como: sexo, fecha de nacimiento, estatura, peso, nacionalidad, estado de origen, municipio de origen, estado de residencia habitual, municipio de residencia habitual, condición de identificación indígena, condición de habla indígena, **religión**, estado civil, escolaridad, condición de alfabetización, y ocupación;

Para obtener la autorización de visita íntima, la persona privada de la libertad deberá presentar solicitud a la autoridad penitenciaria, quien resolverá de acuerdo a las disposiciones aplicables al régimen de visitas. **Aplicándose el mismo procedimiento para la autorización de visita religiosa en carácter de visita individualizada por parte del ministro de culto.**

G. a H. ..

Artículo 37. ...

...

Las medidas de vigilancia especial consistirán en:

...

I. a V...

...

VI. Las visitas familiares e íntimas, así como las comunicaciones con el exterior podrán restringirse, con excepción de las comunicaciones con su defensor **y con el ministro de culto**, y

...

...

VII...

...

...

...

...

...

Artículo 61. ...

Todos los actos de revisión deben obedecer a principios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad, y realizarse bajo criterios no discriminatorios y en condiciones dignas. Los actos de revisión se llevarán a cabo de la manera menos intrusiva posible y que causen las menores molestias a las personas en su intimidad, integridad, libertad, posesiones y derechos; **la revisión a los artículos de carácter religioso ha de ser llevada con el máximo respeto posible, considerando el valor simbólico que referidos objetos ostentan en relación a las creencias religiosas.**

...

...

...

...

...

Artículo 65. ...

Se deberán realizar revisión a los sitios donde las personas privadas de la libertad viven, trabajan y se reúnen, de manera regular y con especial atención a las áreas dedicadas a dormitorio. Todos los actos de revisión e inspección de lugares deben obedecer a los principios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad, y realizarse bajo criterios no discriminatorios y en condiciones dignas. Los actos de revisión se llevarán a cabo de la manera menos intrusiva y molesta a las personas privadas de la libertad en su intimidad y posesiones, sin dañar los objetos inspeccionados; **considerando el máximo respeto a todos aquellos artículos que son de estricto carácter religioso.**

...

Artículo 73 Bis: Ejercicio del derecho humano a la libertad de conciencia y religión.

Las personas privadas de la libertad tendrán derecho a la libertad de conciencia y religión, gozando del derecho de profesar, manifestar, practicar, conservar y cambiar su religión según sus creencias; el ejercicio de este derecho incluye el que se respeten sus creencias religiosas y preceptos culturales, recibir instrucción religiosa, recibir visitas de sus representantes religiosos, recibir acompañamiento individualizado por el ministro religioso y de culto, poseer artículos de observancia religiosa, cumplir con los preceptos religiosos y participar en actividades religiosas y de culto.

La autoridad penitenciaria reconocerá la diversidad y pluralidad religiosa y espiritual, estableciendo para el ejercicio de este derecho aquellos límites que sean estrictamente necesarios para respetar los derechos de las demás personas privadas de libertad, proteger la salud o moral públicas y para preservar el orden, la seguridad y disciplina del centro penitenciario.

La autoridad penitenciaria facilitará que las personas privadas de la libertad puedan respetar todos aquellos preceptos religiosos relativos a su creencia; siempre que éstos sean posibles de acuerdo a las disposiciones disciplinarias del centro.

En el centro penitenciario, considerando su infraestructura y el número de personas privadas de la libertad que pertenezcan a una misma religión, se habilitará un espacio para la práctica de los ritos y cultos religiosos.

La participación de las personas privadas de la libertad en actividades religiosas será valorada como tales dentro del plan de actividades.

La comunicación entre la persona privada de la libertad y el ministro de culto podrá ejercerse en privado y de carácter inviolable, atendiendo únicamente el tema religioso.

Ninguna persona privada de la libertad podrá ser obligada a asistir o participar en actividades religiosas.

La participación de las asociaciones y agrupaciones religiosas dentro del centro penitenciario responderá, única y exclusivamente, al ejercicio de la libertad de creencia; la Autoridad penitenciaria, respetando de manera estricta la separación del Estado y las Iglesias, podrá celebrar convenios de colaboración con éstas a fin

de diseñar e implementar servicios que promuevan de manera amplia el desarrollo psicológico y personal de las personas privadas de la libertad.

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de septiembre de 2020.—
Diputado Santiago González Soto (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Justicia, para dictamen.

LEY MINERA

«Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Ley Minera, a cargo del diputado Fortunato Rivera Castillo, del Grupo Parlamentario de Morena

El que suscribe, diputado Fortunato Rivera Castillo, integrante del Grupo Parlamentario de Morena de la LXIV Legislatura, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71 fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6 fracción I, numeral 1; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Minera, de conformidad con la siguiente

Exposición de Motivos

Los motivos

Motiva la presenta iniciativa, la actualización de la Ley Minera en su armonización con los derechos humanos, exigencia obligada a partir de la reforma constitucional que incorpora a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el reconocimiento y protección de los derechos humanos consagrados en el derecho internacional. Ello en virtud de que la legislación minera vigente data de 1992 y los derechos humanos se aprobaron como parte del marco constitucional en junio del año 2011.

A partir de ese año de 2011, de conformidad con el párrafo tercero del Artículo 1º constitucional, “Todas las autoridades,

en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la Ley”¹. Se reforma la Ley Minera para cumplir con estos mandatos constitucionales porque desde la legislación que genera el Estado, debe prevenirse su violación.

Entre los cambios relevantes al Artículo 1o. Constitucional, la Secretaría de Gobernación destaca lo siguiente:

- Amplía el catálogo de los derechos humanos reconocidos para todas las personas incluyendo aquellos que se encuentran en los Tratados Internacionales de los que México forma parte.
- Establece el principio propersona para que la interpretación de la ley privilegie siempre a los individuos.
- Señala que todas las autoridades están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.
- Determina que ante una violación a los derechos humanos el Estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar dichas violaciones.

En febrero de 2012, se reformó el párrafo quinto y se adicionó un párrafo sexto al artículo 4o. constitucional quedando como sigue:

“Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines”. Estos derechos, constituyen los pilares del desarrollo sostenible.

En el mismo año del surgimiento de la actual Ley Minera² se aprobó la Ley Agraria, que a los ejidos les otorgó la propiedad de sus tierras; la Ley de Aguas Nacionales, que convirtió en concesiones las históricas dotaciones de aguas asociadas a las dotaciones de tierra y dos años antes, el Derecho de los Pueblos Indígenas a la Consulta Libre e Informada.

El 27 de junio de 1989, la 76a. Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo adoptó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes,³ que fue ratificado por la Cámara de Senadores el 11 de julio de 1990, y contempla los siguientes derechos en favor de los pueblos indígenas: a) A ser consultados por los gobiernos mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarlos directamente (artículo 6o.); b) A decidir sus propias prioridades con respecto al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, sus creencias, sus instituciones, su bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera; y a controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente (artículo 7o.); c) A que el Estado proteja, especialmente, su derecho sobre los recursos naturales existentes en sus tierras. Este principio comprende el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos (artículo 15); d) A que el Estado los consulte antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras, con el fin de determinar si sus intereses serán perjudicados, y en qué medida. Los pueblos interesados deberán participar, siempre que sea posible, en los beneficios que reporten tales actividades, y deberán percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades (artículo 15).

La protección de estos derechos: al medio ambiente sano, al agua, a los derechos agrarios y a la consulta de los pueblos indígenas, son las motivaciones principales de las reformas que se proponen; pero, sobre todo, la defensa del ejercicio de la soberanía estatal y la rectoría económica del Estado en materia de exploración, explotación y beneficio de minerales.

La Ley Minera vigente, en sus reformas de 1992, no tomó en cuenta esta normatividad y mucho menos la correspondiente a la materia de los derechos humanos; por el contrario, sostiene resabios porfiristas que son depredadores de los recursos naturales y del medio ambiente y violatorios de los derechos humanos y sociales de los pueblos agrarios, indígenas y tribales, pues se diseñaron para entregarle al capital extranjero los recursos minerales reafirmando la tendencia colonial consistente en que la explotación de los recursos minerales eran asuntos de colonizadores, de extranjeros, menos de los mexicanos.

Para garantizar la entrega de estos recursos a los explotadores, el artículo 11 del Código de Minas de 1884 declaró de utilidad pública la explotación de minas y placeres, el establecimiento y trabajo de las haciendas de beneficio y el aprovechamiento de las aguas y estableció en el artículo 14 la ocupación de los terrenos de propiedad particular.⁴ El **Código de Minas de 1884**, decretado el 22 de noviembre de 1884, casi al final de la administración de Manuel González, representó una transformación radical, pues revocó el antiguo derecho colonial sobre los recursos del subsuelo –exclusivo de la nación después de la Independencia– y lo traspasó al dueño de los terrenos superficiales.

En el México del siglo XXI, el sistema de concesiones mineras otorga la concesión a 50 años con renovación por otros 50 casi automática para sumar 100 años equivalentes a 16 sexenios gubernamentales que, en un descuido, los gobiernos y las futuras generaciones de mexicanos terminarán por creer que los concesionarios de las minas son propietarios de ellas. Así se comportan ya actualmente. Según el Presidente Andrés Manuel López Obrador, en 30 años, entre 1988 y 2018, se concesionaron hectáreas con un entreguismo devastador.⁵

El gobierno de México, impulsa la minería responsable que contribuye al desarrollo sostenible del país alineados con los objetivos y metas del desarrollo sostenible para el 2030. Para ello, la política pública en el sector minero requiere una legislación minera que promueva una estrategia integral con acciones de protección de los recursos naturales de la nación y de su aprovechamiento racional y sustentable por los más desprotegidos, “primero los pobres”, de respeto, protección y restauración del medio ambiente, de respeto a las comunidades indígenas y a la salvaguarda de la integridad y salud de la fuerza laboral y de la población en general, en suma, de respeto a los derechos humanos y sociales de los mexicanos.

La minería

El 67.1 por ciento del territorio nacional es de potencial minero. Su importancia es histórica: minería prehispánica, minería colonial y minería mexicana como nación independiente, como históricas también son, sus controvertidas regulaciones legislativas y sus políticas gubernamentales que han enmarcado su actividad y los efectos de ésta en la vida económica y social del país. La extracción de minerales y su apropiación por y para otros menos para los mexicanos ha sido la regla desde la época colonial, excepto con la Ley de 1975.

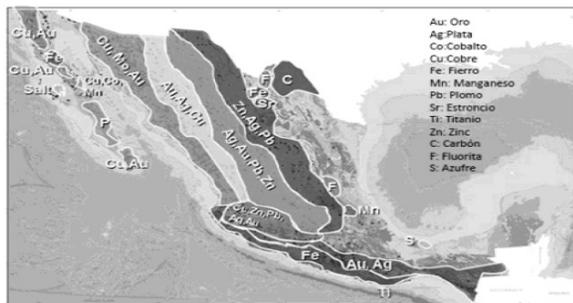
Con el curso del tiempo, la minería ha acreditado que es una actividad que por sí misma y transversalmente, tiene que ver con muchos asuntos que impactan la realidad nacional. La trascendencia actual de la minería en México se ilustra con los datos e imágenes siguientes que tienen el propósito de mostrar la estructura de esta actividad, por ello, los datos no tienen que ser necesariamente del último o últimos años.

A. Distribución en la República Mexicana de la minería en México por principales entidades



Fuente: Sistema Integral de Administración Minera, Secretaría de Economía, 16 de agosto de 2018.

B. Distribución en la República Mexicana de la minería en México por principales minerales:

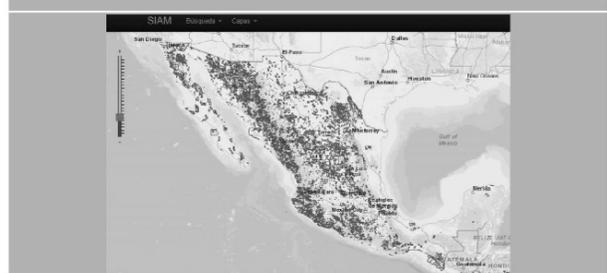


Fuente: Servicio Geológico Mexicano, SE: Acuerdo por el que se aprueba el Programa de Desarrollo Minero 2013-2018

C. Distribución en la República Mexicana de la minería en México, por concesiones mineras en exploración y explotación de minerales vigentes.

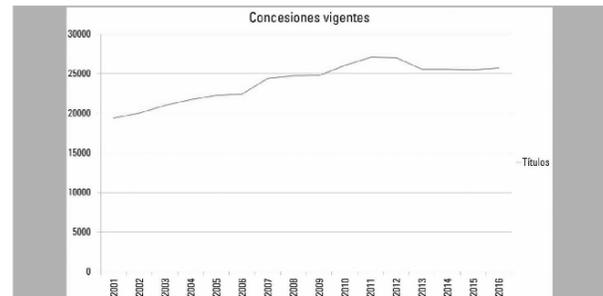
Concesiones mineras vigentes en México.

Concesiones mineras vigentes en México.



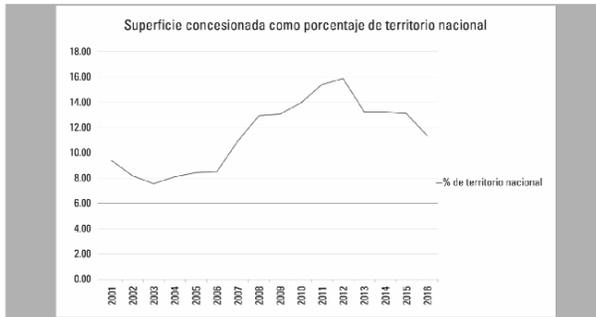
Fuente: Sistema Integral de Administración Minera, Secretaría de Economía, 16 de agosto de 2018.

D. La minería en México, por número de concesiones mineras en exploración y explotación de minerales vigentes.



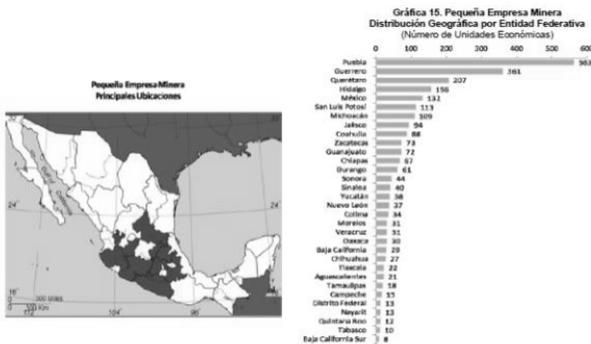
E. La minería en México, por porcentaje del territorio nacional concesionado por el número de concesiones mineras en exploración y explotación de minerales vigentes.

Gráfica 2. Porcentaje de territorio mexicano concesionado



Fuente: Con base en Informes de Labores de la Secretaría de Economía, 2013-2017.

F. La minería en México, por Unidades Económicas y ubicación geográfica de la pequeña, mediana y gran empresas mineras



Fuente: Elaborado con información del Censo Económico de 2009, INEGI.

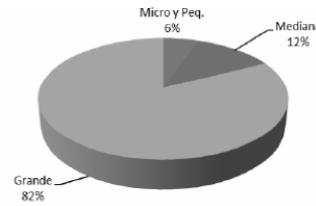
G. La minería en México, por tamaño de las Unidades Económicas y su contribución al Empleo por pequeña, mediana y gran empresas mineras

México: Potencial de Minerales No Metálicos. Datos de 2009

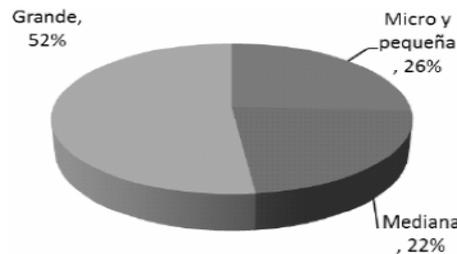


Fuente: Elaborado con información del Censo Económico de 2009, INEGI.

H. La minería en México, por su contribución en la generación del Valor Agregado por Estrato de Empresa 2009



Fuente: Servicio Geológico Mexicano, SE: Acuerdo por el que se aprueba el Programa de Desarrollo Minero 2013-2018



México: Potencial de Minerales No Metálicos. Datos de 2009

México se encuentra dentro de los 13 principales productores a nivel mundial de 24 minerales, y es líder mundial en la producción de plata, ocupa el prestigioso segundo lugar en la producción de fluorita, tercero en la producción de wollastonita; cuarto en la producción de bismuto y celestita; quinto sitio en la producción mundial de molibdeno, plomo y diatomita; sexto en la producción de cadmio, selenio, zinc, feldespato y yeso; séptimo en la producción de oro, barita y sal; noveno en cobre; décimo en tungsteno y manganeso; duodécimo sitio en caolín y grafito; y décimo tercer sitio en fierro.

Actualmente, la producción nacional (Industria Minero-metalúrgica. Actividad dedicada a realizar uno o varios de los procesos productivos de las actividades de extracción, beneficio, fundición y afinación de minerales.), según el Anuario Estadístico de la Minería Mexicana en su edición de 2019. ⁶, fue de un valor en pesos corrientes de la minería ampliada del año 2018, de 686 mil 634 millones de pesos.

El 16 por ciento de la producción nacional minerometalúrgica es de oro. El 32 por ciento de la producción nacional de sólo los productos metálicos es de oro. El 36 por ciento del valor de los productos metálicos preciosos es de oro. En la producción mundial, México ocupa el 7º lugar en la producción de oro y el 1er lugar en la producción de plata. Se exportaron en 2018, 18 mil 124 millones de dólares, de los cuales sólo el oro participó con un 24 por ciento. En 1992 la

exportación de oro era de sólo el 4.2 por ciento del valor de las exportaciones. La producción de oro está a cargo de 74 por ciento de grandes empresas extranjeras y 26 por ciento de grandes empresas nacionales.

Por la contribución de las entidades federativas en el Valor de la Producción Minera Nacional Durante el Año 2018, Sonora ocupó el 34.8 por ciento, seguido por Zacatecas con el 21,6 por ciento, Chihuahua con el 10.9 por ciento, Durango con el 7.0 por ciento, Coahuila con el 5.6 por ciento, Guerrero con el 3.6 por ciento, San Luis Potosí con el 3.2 por ciento, Baja California Sur con el 2.0 por ciento, Oaxaca con el 2.9 por ciento, México con el 1.6 por ciento, Colima con el 1.2 por ciento, Sinaloa con el 1.2 por ciento, Hidalgo con el 1.1 por ciento y las demás entidades con valores menores al 1 por ciento.

La inversión privada en el sector minero-metalúrgico con datos del año 2018, es de 4,896.5 millones de dólares, con más de 25 mil concesiones vigentes y con casi el 16 por ciento del territorio nacional concesionado a la minería, da empleo en la Industria Minero-Metalúrgica, con datos de 2018 a más de 379 mil personas.

La inversión extranjera en México se presenta a partir de 1994 teniendo su punto máximo en 1998 con 444 empresas registradas, y una inversión cercana a los 80 millones de dólares en proyectos de exploración. Con esta capitalización, en el periodo 2001-2012, el PIB del sector registró una tasa de crecimiento promedio anual de 3.5 por ciento tasa superior a la de la economía en su conjunto (2.2 por ciento) y el nivel más alto de las últimas tres décadas. Esto se sustentó en un significativo aumento de los montos de inversión, los cuales sumaron un total de 30,800 millones de dólares en el periodo 2001-2012, para una tasa promedio de crecimiento anual de 28.2 por ciento. En 2012 se alcanzó la cifra histórica de inversión de 8,043 millones de dólares.

El oro registró once años de incrementos continuos, lo que llevó su precio de 271 dólares por onza en 2001 a 1,668.8 dólares la onza en 2012; hoy día la onza de oro se cotiza en alrededor de los 2,000 dólares. El 68 por ciento de la exploración minera en México se ha desarrollado para encontrar metales preciosos, oro, particularmente. En cambio, los mejores años del precio de la plata han pasado siendo los años de 2011 a 2013 los mejores. La plata, plomo, cobre y zinc tuvieron una evolución más cercana a los ciclos configurados por el índice de precios de los minerales metálicos, en la que la crisis mundial de 2009 determinó una

caída en sus precios promedio, presentándose después una breve recuperación.



El índice de volumen físico de la producción minero-metalúrgica nacional se incrementó a una tasa promedio anual de 4.7 por ciento durante el periodo 2001-2012, más del doble de la tasa promedio observada en la década de los noventa, que fue de 2.0 por ciento. Esta expansión estuvo encabezada por la industria de metales preciosos; el índice de volumen físico de la producción de este grupo de minerales creció a una tasa promedio anual de 9.9 por ciento en el periodo 2001-2012, frente a un promedio de 2.7 por ciento de los metales industriales, los metales siderúrgicos y los minerales no metálicos.

Según el Programa Sectorial de Economía 2020-2024,⁷ "La minería registró una tasa promedio de crecimiento del PIB de 1.6 por ciento en el periodo 2013- 2018, debajo del 5.4 por ciento del periodo 2007-2012 a pesar de que la inversión en el sector pasó de 2,156 millones de dólares en 2007 a 4,897 millones de dólares en 2018. De acuerdo con el Informe Anual 2019 de la Cámara Minera de México, el registro más alto en este periodo corresponde a 8,043 millones de dólares en 2012. La minería no ha operado de manera óptima bajo las mejores prácticas en beneficio de las comunidades en donde se asienta. A pesar de que en 2014 se creó el Fondo Regional para el Desarrollo Sustentable de Estados y Municipios Mineros que opera con recursos que aportan las empresas mineras, éstos no se canalizaron directamente a las comunidades"

Argumentos

Como en tiempos de la colonia y de Porfirio Díaz durante el México Independiente, la minería le es ajena parcialmente o es marginal a los mexicanos. El empleo y las contribuciones al fisco son nuestra participación residual. La minería estatal y social creada y desarrollada durante el siglo veinte

desapareció a finales de ese siglo. La crisis financiera gubernamental de la presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado benefició a la minería privada nacional y extranjera con las ventas de empresas mineras desarrolladas por el Estado. La desincorporación de empresas públicas, mediante su venta a precios por debajo de su valor de mercado, favoreció a los grandes empresarios mineros mexicanos y extranjeros, quienes adquirieron minas y plantas de procesamiento de los minerales, que anteriormente eran gubernamentales.⁸

En el periodo de 1988-1994 se privatizaron y desincorporaron del Estado 390 empresas, el 63 por ciento de las que existían entonces. Buena parte de ellas eran mineras. A ello contribuyó la Ley Minera publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de junio de 1992 hoy vigente.

Como se ha ilustrado anteriormente, la actividad minera creció considerablemente a partir de la última década del siglo XX y en la primera del presente siglo. El crecimiento de la minería se vio favorecido por las reformas legales en materia de minería y reformas económicas que se implementaron, tendientes a abrir espacios al sector privado tanto doméstico como externo, por un lado, y por el otro, debido a la subida de los precios de los metales en general, y del oro en particular.

La forma acelerada y poco cuidadosa con la que se ha abierto la minería nacional al mercado mundial, pone en manos privadas de nacionales y extranjeros los recursos naturales minerales concesionados que son no renovables, enajenándolos a favor de los grandes grupos de empresas mineras que operan un mercado privado de concesiones mineras lesionando severamente el ejercicio de la soberanía nacional y la rectoría económica del Estado. El Estado las concede y éstas se compran y se venden al mejor postor entre particulares. La carencia de una adecuada regulación, supervisión y retribución por el uso y usufructo de los recursos minerales, han generado la desposesión de comunidades acompañados de más de un centenar de conflictos sociales, sin que, a cambio, haya un pago significativo, así como la prácticamente nula compensación al erario por los recursos minerales obtenidos.

Con la Ley Minera actual el Estado no ejerce su soberanía ni su rectoría económica, esto existió hasta **Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en Materia Minera** de 1975 derogada por la Ley Minera de 1992. Esta última, subordinó la soberanía del Estado desarrollando el mercado de

concesiones con el señuelo de la modernización impuesta por la globalización económica. Se argumentó que la minería mexicana ya afrontaba un marco jurídico complejo y excesivamente regulado, que imponía métodos, sistemas y procedimientos obsoletos. La modernización del marco jurídico, buscaba alentar la inversión por parte de los particulares. Se dijo que, el marco jurídico de 1975, inhibía la canalización de mayor capital de riesgo sobre todo por la exclusividad de las entidades paraestatales, organismos descentralizados y empresas de participación estatal en exploración y explotación de algunos minerales, que en su oportunidad se consideraron de carácter estratégico, pero que ya eran de amplia disponibilidad en los mercados internacionales. Así, la Ley Minera de 1992, justificó sus reformas con los argumentos de que suprimió requisitos excesivos, múltiples trámites, procedimientos complejos, plazos excesivos e instancias diversas, controles en demasía, en ocasiones duplicados, criterios de comprobación desactualizados, autorizaciones previas innecesarias etcétera, etcétera.⁹

En realidad, la Ley Minera de 1992, liquidó la minería estatal y minimizó la Minería social, poniendo obstáculos para el desarrollo de esta última. El artículo 11. de la ley de 1975 establecía: “Sólo podrán obtener las concesiones a que se refiere esta Ley, las personas físicas mexicanas, **los ejidos y comunidades agrarias con las condiciones preferentes** a que se refiere la Ley Federal de Reforma Agraria, las sociedades cooperativas de producción minera que estén constituidas de acuerdo con la Ley respectiva y autorizadas y registradas por la Secretaría de Industria y Comercio y, las sociedades mercantiles mexicanas de acuerdo a lo dispuesto por esta Ley”. En suma, se perdió soberanía, se suprimió la participación estatal en la actividad minera, se pusieron obstáculos para el desarrollo de la minería social, para liberar los recursos minerales y ponerlos a la disposición casi exclusivamente en beneficio de las grandes empresas particulares.

Se suprimieron las Concesiones Especiales “para la explotación de reservas mineras nacionales otorgadas a mexicanos o sociedades mexicanas, en las que se preveía que una serie de acciones representativas del setenta y seis por ciento del capital social, cuando menos, sólo puede ser suscrito por mexicanas en los términos de los artículos 12 y 13”. Se suprimieron los apoyos de la Promoción Minera y del Apoyo a la Pequeña Minería, consistentes en: a). Ejecución de Estudios Geológicos; b). Exploraciones Mineras; c). Asesoramiento Técnico Minero o Metalúrgico; d).

Establecimiento de Plantas de Beneficio; e). Créditos Refaccionarios y de Avío; y, f). Estímulos y Franquicias Fiscales”.¹⁰

Según el Programa de Desarrollo Minero 2013-2018, con resultados a 2014, las unidades económicas de la pequeña y mediana minería y minería social, son las más numerosas del sector, aportan poco menos de la mitad del empleo, pero su participación en el valor agregado y la inversión es limitada. Reciben apoyo de asesoría en evaluación y certificación de recursos, con estudios físico-químicos y pruebas metalúrgicas, destaca con estos apoyos, la desigual estructura entre las grandes y empresas pequeñas de la minería.

La minería, no ha dado los frutos constitucionalmente esperados de que su riqueza beneficie a la población. La evidente desigualdad entre las unidades económicas de la minería concentra los beneficios en tan sólo 88 grandes empresas mineras que generan el 82 por ciento del valor agregado de la minería; por el contrario, la suma de 164 empresas medianas y de 2,567 pequeñas empresas mineras sólo consiguen el 18 por ciento del valor agregado, llevando la peor parte las numerosas pequeñas empresas mineras. Las reformas propuestas a la Ley Minera vigente por la presente Iniciativa, tiene entre otros propósitos el ejercicio del fundamental derecho de recuperar la soberanía y la rectoría económica por parte del Estado Mexicano y encauzar en beneficio de la población los resultados de su explotación que ahora está altamente concentrada sobre todo en beneficio de capitales canadienses u otros de origen extranjero.

Los mexicanos no reciben de la actividad minera, los beneficios de la explotación de los recursos de la nación que prescribe la Constitución, en cambio, según datos del Instituto de Investigaciones en Ecosistemas y Sustentabilidad (IIES) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en el país se tienen identificados a la fecha por toda su geografía más de 560 conflictos socioambientales, entre los cuales predominan los que detona la actividad minera con 173 conflictos, sobre todo, en poblaciones indígenas; (Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2020-2024) 83 pueblos indígenas tienen concesiones mineras en sus territorios localizados sobre todo, en el Sur Sureste del país; 576 proyectos mineros se localizan en acuíferos con déficit hídrico; 73 de los principales proyectos mineros se sitúan al interior de Áreas Naturales Protegidas con alrededor de 60 mil hectáreas; y, la fuerza laboral ha padecido más de 200 accidentes en la última década. En suma, la actividad minera actual se caracteriza por violaciones a los derechos humanos, particularmente al

agua y a la salud, a los derechos laborales, al régimen agrario de propiedad social, al derecho a la conservación del medio ambiente y a la biodiversidad y al derecho de los pueblos y comunidades indígenas. Los daños ambientales en México fueron equivalentes al 4.3 por ciento del PIB en 2017 y la minería es en buena parte responsable.¹¹

Por todos estos alcances, existe la convicción generalizada de que la legislación minera vigente no está conforme con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos particularmente con los principios de soberanía, con la rectoría económica del Estado, con el beneficio social de la explotación de los recursos de la nación y con los derechos humanos, con otras legislaciones secundarias, ni con el derecho internacional vigente relacionado con su actividad y alcances, por ello, la presente iniciativa sostiene que la Ley Minera necesita ser reformada para que cumpla con los principios constitucionales, garantice los derechos humanos de los mexicanos y derechos fundamentales de los pueblos, núcleos agrarios y comunidades indígenas.¹²

La Ley Minera debe contribuir a lograr las metas del Desarrollo Sostenible para 2030, entre otras las siguientes:

1. garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los más vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos, así como acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de las tierras y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías y los servicios económicos, incluida la microfinanciación.
2. Crear marcos normativos sólidos en el ámbito nacional, regional e internacional, sobre la base de estrategias de desarrollo en favor de los pobres que tengan en cuenta las cuestiones de género, a fin de apoyar la inversión acelerada en medidas para erradicar la pobreza.
3. Para 2030, reducir en un tercio la mortalidad prematura por enfermedades no transmisibles mediante la prevención y el tratamiento y promover la salud mental y el bienestar.
4. Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública.
5. Lograr niveles más elevados de productividad económica mediante la diversificación, la modernización

tecnológica y la innovación, entre otras cosas, centrándose en los sectores con gran valor añadido y un uso intensivo de la mano de obra.

6. De aquí a 2030, lograr la gestión sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales.

Las Reformas

1. Se eliminan de las actividades mineras, su carácter preferente y la utilidad pública. El artículo 6° de la Ley Minera vigente permite a la autoridad gubernamental otorgar concesiones a personas o empresas sobre terrenos que son de propiedad privada o social, permitiendo su expropiación en perjuicio de sus legítimos propietarios. Contraría los derechos humanos y derechos sociales y económicos de los pueblos reconocidos en la Constitución y en Tratados Internacionales

La utilidad pública se refiere a aquella actividad, bien o servicio que es de beneficio o interés colectivo, ya sea para los ciudadanos de un país o a mayor escala, para la humanidad en su conjunto.

La utilidad pública se contrapone a la utilidad privada en el sentido de que no busca el beneficio de un pequeño grupo de socios o accionistas, sino que se enfoca a beneficiar a un conjunto amplio de individuos. El concepto de utilidad pública se aplica a diversas situaciones tales como:

- Guía en los principios del Gobierno
- La construcción de infraestructuras de uso común
- La expropiación de tierras (que deben destinarse a otros usos comunes)
- La creación de organizaciones o entidades que promueven el bienestar social

La ley de 1975 mantenía la utilidad pública y el carácter preferente de la minería en favor de las empresas públicas que eran las dominantes en la minería. Su Artículo 6o decía: “La exploración, explotación, beneficio y aprovechamiento de las sustancias minerales se podrán realizar:

a). Por el Estado a través del Consejo de Recursos Minerales y la Comisión de Fomento Minero en la esfera de sus respectivas competencias y por las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria;

b). Por Empresas de Participación Estatal Minoritaria, o ...”

2. Se recupera el carácter diferenciado y se reduce el periodo del régimen de concesiones. Con una concesión y su primer prórroga, el concesionario dispone por 100 años del derecho a la exploración y explotación minera. 16 sexenios presidenciales, un siglo. La reforma a la Ley Minera de 2005 fusionó las concesiones de exploración y explotación minera en una sola concesión, que se otorga por un periodo de 50 años, con la posibilidad de solicitar una prórroga que suele darse de oficio por 50 años más. Se separan como estaban en la legislación anterior las concesiones, unas para exploración y otras para explotación y conforme a la Ley de 1975, las concesiones de explotación serán de 25 años y de 12 para las de exploración.

3. Se establece que se examine que no se violan derechos humanos y que se compruebe el Consentimiento Previo e Informado de pueblos y comunidades indígenas como condición para la autorización de las concesiones.

En 1990 se ratificó el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, mismo que no se tomó en cuenta al reformar la Ley Minera de 1992. En el numeral 2 del artículo 15 del Convenio se establece que “En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades”.

4. Se amplían las obligaciones de los concesionarios. Los concesionarios mineros tienen obligaciones mínimas para detentar su concesión: informes productivos y geológicos, pago de derechos, realizar ciertos trabajos e informar a la autoridad sobre los mismos. Es vital generar obligaciones adicionales para los concesionarios mineros frente a trabajadores; comunidades afectadas o potencialmente afectadas; medio ambiente; propietarios de la tierra y ordenamientos territoriales vigentes.

5. Se reestructuran las Causales de Cancelación de Concesiones. Las causales de nulidad de las concesiones esta-

blecidas en la Ley Minera responden a errores o inconsistencias en el trámite y a infracciones en el incumplimiento de sus escasas obligaciones. Es decir, una vez entregada una concesión minera, el Estado mexicano se encuentra atado de manos frente a las actividades del concesionario.

La comisión de violaciones graves a la Ley de Responsabilidad Ambiental no contempla la cancelación del título de concesión; tampoco la comisión de graves violaciones a los derechos humanos y laborales –Pasta de Conchos de 2006—, derechos humanos, derecho agrario o facultades municipales –ordenamientos territoriales. Esto se debe modificar.

6. Se cancela la expropiación y la ocupación temporal. En la Ley Minera, los concesionarios pueden solicitar la expropiación de terrenos. La Ley Minera contempla dos figuras que facilitan el acceso del concesionario a terrenos: la ocupación temporal y la expropiación. El acceso a las tierras mediante el alquiler como lo permite el derecho civil o la asociación conforme lo permite también la Ley Agraria, deben ser las modalidades preferentes de acceso a la tierra. Nunca más por la vía de la expropiación ni por la compra de tierras a ejidos y comunidades agrarias o a pueblos y comunidades indígenas.

7. Se concede el derecho al agua mediante concesiones. La Ley Minera establece que los concesionarios gozan del derecho a disponer del “agua proveniente del laboreo de las minas, sin que medie una concesión de la Comisión Nacional del Agua (Conagua). “Esto es ambiguo y ha dado pie a abusos de los concesionarios”. En las concesiones de agua debe prevalecer el artículo 4º constitucional, que establece el derecho humano al acceso a este bien”.

8. Se prohíben actividades mineras depredadoras. En el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2020-2024 se lee “La humanidad no sólo vive a crédito con los recursos del planeta, continúa destruyendo y degradando el patrimonio natural remanente. Con el fuerte impulso de los intereses de una minoría global depredadora, siguen su curso, por ejemplo, la deforestación y la degradación de las selvas tropicales mundiales y la extracción sin medida de minerales e hidrocarburos...” Existen actividades mineras que por su naturaleza destructiva no deben permitirse: las explotaciones mineras submarinas, las explotaciones de carbón por medio de la técnica de pocitos. La minería submarina presenta un riesgo muy grande para los ecosistemas acuáticos y pone en riesgo las actividades pesqueras y turísticas.

Los pocitos de carbón representan una actividad sumamente peligrosa para las personas en condiciones de marginación que las llevan a cabo.

9. Se regulan actividades que de forma depredadora afecten el medio socioambiental. La industria constituye el mayor aporte de contaminantes orgánicos, siendo la del petróleo, acero y **la minería** las que representan el mayor riesgo de liberación de metales pesados, compuestos tóxicos, sustancias persistentes y bioacumulables. Los sitios contaminados existentes en el país, han sido el resultado de muchos años de manejo inadecuado de residuos peligrosos y otros residuos en actividades como la minería (por ejemplo, en la producción de grandes cantidades de jales y escorias). Las comunidades o grupos vulnerados se defienden y se oponen a la destrucción o degradación de su ambiente, al despojo de sus tierras o a la imposición de grandes obras de infraestructura en sus territorios.

10. Se hace transparente al público el acceso a la información minera. De acuerdo con la Ley Minera, es confidencial la siguiente información que dan los concesionarios a la Secretaría de Economía: la producción, beneficio y destino de los minerales extraídos; la geología de los yacimientos y reservas del mineral, los estados económicos y contables de las empresas mineras.

“El primer punto es motivo de escándalo. La Nación mexicana detenta el dominio directo de los bienes que se encuentran en el subsuelo. Debería ser de interés público conocer cuáles son los volúmenes de minerales extraídos: cuánto se produjo, se procesó y a quién se le vendió. Si la ciudadanía no sabe cuántos minerales fueron extraídos por cada concesionario, tampoco le será posible calcular si pagan lo justo”,

Según el Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, mantener en secreto la información sobre los yacimientos y reservas es la base del modelo de lucro de los concesionarios. Hay otras formas de compensación que no involucren mantener a la Nación mexicana desinformada sobre la naturaleza, volumen y posibilidad de explotación de los bienes que le pertenecen.

11. Evaluación de Impacto Ambiental exhaustivo y obligatorio. La MIA deberá ser el primer trámite que un solicitante de un título de concesión minera debería desahogar. Su generación permite que el público tenga conocimiento sobre los detalles y alcances de un proyecto, sus posibles afectaciones y las medidas de mitigación y compensación, así como las alternativas.

“La presentación y aprobación de la MIA conduciría al promovente a la solicitud del consentimiento por parte de los habitantes. Esto implica acciones para facilitar la difusión de su contenido” y la facultad de la Secretaría para verificar el cumplimiento de los deberes y obligaciones que impone esta Ley, así como para sancionar su inobservancia, **no se extingue.**

Las reformas y su comparación con el texto vigente de la Ley Minera

<p>Del Artículo 1 al 5...</p> <p>Artículo 6.- La exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias a que se refiere esta Ley son de utilidad pública, serán preferente sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno, con sujeción a las condiciones que establece la misma, y únicamente por ley de carácter federal podrán establecerse contribuciones que graven estas actividades.</p> <p>El carácter preferente de las actividades a que se refiere el párrafo anterior, no tendrá efectos frente a las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, así como frente al servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica</p> <p>La Secretaría, previo a expedir títulos de concesión, deberá solicitar información necesaria a las autoridades competentes, a fin de verificar si, dentro de la superficie en la que se solicita la concesión, se realiza alguna de las actividades preferentes de exploración y extracción de petróleo y de los demás hidrocarburos, o del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.</p>	<p>Del Artículo 1 al 5...</p> <p>Artículo 6.- La exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias a que se refiere esta Ley, únicamente por ley de carácter federal, podrán ser objeto de contribuciones que graven estas actividades</p> <p>En relación a la exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias, son preferentes las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos y el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica</p> <p>La Secretaría, previo a expedir títulos de concesión, deberá comprobar que no se violan derechos humanos, solicitar la Manifestación de Impacto Ambiental y la información necesaria a las autoridades competentes, a fin de verificar si, dentro de la superficie en la que se solicita la concesión, se realiza alguna de las actividades preferentes de exploración y extracción de petróleo y de los demás hidrocarburos, del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, o existen Áreas Naturales Protegidas, Zonas de Restauración Ecológica, Sitios RAMSAR, Sitios Arqueológicos y de Importancia Histórica y Cultural, Zonas Cercanas a Poblados y Zonas de Alta Sismicidad. En</p>
---	--

<p>En caso de que la información solicitada confirme la realización de alguna de las actividades a que se refiere el párrafo segundo de este artículo dentro de la superficie para la que se solicita la concesión, la Secretaría, con base en un estudio técnico que realice con la Secretaría de Energía y en el cual se determine la factibilidad de la coexistencia de actividades mineras con las actividades de exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, o con las de servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, en la misma superficie, podrá negar la concesión minera u otorgarla excluyendo las superficies que comprendan las actividades preferentes, en la medida en que resulten incompatibles con la explotación minera.</p> <p>Con base en el estudio a que hace referencia el párrafo anterior, la Secretaría y la Secretaría de Energía podrán establecer reglas de convivencia entre las actividades mineras y las actividades estratégicas de exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.</p>	<p>caso de existir, no se autorizarán concesiones.</p> <p>En ejidos y comunidades agrarias, en pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas sólo procederán si se acredita plenamente el Consentimiento Previo e Informado antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras y con exclusión de procedimientos de expropiación</p> <p>La Secretaría, con base en un estudio técnico que realice con la Secretaría de energía y en el cual se determine la factibilidad de la coexistencia de actividades mineras con las actividades de exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, o con las de servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, en la misma superficie, podrá negar la concesión minera u otorgarla excluyendo las superficies que comprendan las actividades preferentes, en la medida en que resulten incompatibles con la explotación minera.</p> <p>Con base en el estudio a que hace referencia el párrafo anterior, la Secretaría y la Secretaría de energía podrán establecer reglas de convivencia que protejan las actividades estratégicas de exploración y extracción de petróleo y de los demás hidrocarburos, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.</p>
<p>Artículo 7. Son atribuciones de la Secretaría:</p> <p>I.- Regular y promover la exploración y explotación, al igual que el aprovechamiento racional y preservación de los recursos minerales de la Nación;</p>	<p>Artículo 7. ...</p> <p>I.- ...</p>

<p>II.- Elaborar y dar seguimiento al programa sectorial en materia minera y coordinar la elaboración y evaluación, así como dar seguimiento a los programas institucionales, regionales y especiales de fomento a la pequeña y mediana minería y al sector social,</p> <p>III.- Opinar ante las dependencias del Ejecutivo Federal en los asuntos de la competencia de estas relacionados con la industria minero-metalúrgica,</p> <p>IV. Participar con las dependencias competentes en la elaboración de las normas oficiales mexicanas y las normas mexicanas relativas a la industria minero-metalúrgica en materia de higiene y seguridad en las minas, salud ocupacional y de equilibrio ecológico y protección al ambiente,</p> <p>IV BIS. Emitir las opiniones técnicas que su propio reglamento interior señale;</p> <p>V.- Someter a la consideración del Ejecutivo Federal los proyectos de decreto para determinar la concesibilidad de minerales o sustancias, así como los relativos a la incorporación o desincorporación de zonas de reservas mineras;</p> <p>VI.- Expedir títulos de concesión y de asignación mineras, al igual que resolver sobre su nulidad o cancelación o la suspensión e insubsistencia de los derechos que deriven de las mismas;</p> <p>VII.- Integrar el expediente y resolver en los términos de la presente Ley y la de la materia sobre las solicitudes de expropiación, ocupación temporal o constitución de servidumbre de terrenos indispensables para llevar a cabo la exploración, explotación y beneficio de</p>	<p>II.- ...</p> <p>III.- ...</p> <p>IV. Participar con las dependencias competentes en la verificación del cumplimiento de la Manifestación de Impacto Ambiental, de la Ley de Responsabilidad Ambiental y en la elaboración de las normas oficiales mexicanas y las normas mexicanas relativas a la industria minero-metalúrgica en materia de higiene y seguridad en las minas, salud ocupacional y de equilibrio ecológico y protección al ambiente.</p> <p>IV BIS. ...</p> <p>V.- Someter a la consideración del Ejecutivo Federal los proyectos de decreto para determinar la concesibilidad de exploración o explotación de minerales o sustancias, así como los relativos a la incorporación o desincorporación de zonas de reservas mineras;</p> <p>VI.- ...</p> <p>VII.- Integrar el expediente incorporando al mismo los proyectos de contratos de arrendamiento o de asociación, conforme a la legislación aplicable, que los solicitantes estén dispuestos a celebrar con los titulares de los terrenos indispensables para llevar a cabo la</p>
---	--

<p>minerales o sustancias sujetos a la aplicación de esta Ley;</p> <p>VIII.- Resolver sobre las controversias que se susciten con respecto a la negativa de las personas que beneficien mineral a recibir el de terceros;</p> <p>IX. Solicitar y recibir, con carácter confidencial, información sobre la producción, beneficio y destino de los minerales, geología de los yacimientos y reservas del mineral, así como sobre los estados económicos y contables de empresas mineras y metalúrgicas;</p> <p>De la Fracción X a la XVII ...</p> <p>La Secretaría podrá solicitar la colaboración de otras autoridades federales, estatales y municipales en ejercicio de las facultades de verificación que le confiere la presente Ley.</p>	<p>exploración, explotación y beneficio de minerales o sustancias sujetos a la aplicación de esta Ley y resolver, de conformidad con sus términos;</p> <p>VIII.- ...</p> <p>IX. Solicitar y recibir, con carácter público conforme a la legislación aplicable, información sobre la producción, beneficio y destino de los minerales, geología de los yacimientos y reservas del mineral, así como sobre los estados económicos y contables de empresas mineras y metalúrgicas;</p> <p>De la Fracción X a la XVII.- ...</p> <p>...</p>
<p>Artículo 8.- La Secretaría formulará los programas de fomento a la pequeña y mediana minería y al sector social, señalados en la fracción II del artículo anterior, y coordinará las acciones necesarias para su ejecución.</p> <p>...</p>	<p>Artículo 8.- La Secretaría con programas especiales fomentará con prioridad a la pequeña y mediana minería y al sector social, señalados en la fracción II del artículo anterior y coordinará las acciones necesarias para su ejecución.</p> <p>...</p>
<p>Artículo 9.- ...</p> <p>CAPITULO SEGUNDO</p> <p>De las Concesiones, Asignaciones y Reservas Mineras.</p> <p>Del Artículo 10 al 13. ...</p>	<p>Artículo 9.- ...</p> <p>CAPITULO SEGUNDO</p> <p>De las Concesiones, Asignaciones y Reservas Mineras.</p> <p>Del Artículo 10 al 13.</p>

<p>Del Artículo 16. Al 18- ...</p> <p>CAPITULO TERCERO De los Derechos que Confieren las Concesiones y Asignaciones Mineras</p> <p>Artículo 19. ...</p> <p>I. Realizar obras y trabajos de exploración y de explotación dentro de los lotes mineros que amparen;</p> <p>II.- ...</p> <p>III.- ...</p> <p>IV. Obtener la expropiación, ocupación temporal o constitución de servidumbre de los terrenos indispensables para llevar a cabo las obras y trabajos de exploración, explotación y beneficio, así como para el depósito de terreros, jales, escorias y graseros, al igual que constituir servidumbres subterráneas de paso a través de lotes mineros;</p> <p>V. Aprovechar las aguas provenientes del laboreo de las minas para la exploración o explotación y beneficio de los minerales o sustancias que se obtengan y el uso doméstico del personal empleado en las mismas;</p> <p>VI.- Obtener preferentemente concesión sobre las aguas de las minas para cualquier uso diferente a los señalados en la fracción anterior, en los términos de la ley de la materia;</p> <p>VII. Transmitir su titularidad o los derechos establecidos por las fracciones I a VI anteriores</p>	<p>Del Artículo 16 al18.- ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>CAPITULO TERCERO De los Derechos que Confieren las Concesiones y Asignaciones Mineras</p> <p>Artículo 19. ...</p> <p>I. Realizar obras y trabajos de exploración o de explotación dentro de los lotes mineros que amparen;</p> <p>II.- ...</p> <p>III.- ...</p> <p>IV. Obtener mediante los medios permitidos por la Ley el acceso a los terrenos indispensables para llevar a cabo las obras y trabajos de exploración, explotación y beneficio, así como para el depósito de terreros, jales, escorias y graseros, al igual que constituir servidumbres subterráneas de paso a través de lotes mineros;</p> <p>V. Aprovechar previa concesión de la Comisión Nacional del Agua, las aguas provenientes del laboreo de las minas para la exploración o explotación y beneficio de los minerales o sustancias que se obtengan y el uso doméstico del personal empleado en las mismas;</p> <p>VI.- Obtener concesión sobre las aguas de las minas para cualquier uso diferente a los señalados en la fracción anterior, en los términos de la ley de la materia;</p> <p>Se deroga;</p>
--	--

<p>Artículo 13 Bis. ...</p> <p>I.- a III.- ...:</p> <p>Cuando el terreno se encuentre en un área habitada y ocupada por un pueblo o comunidad indígena y dicho pueblo o comunidad indígena participe en el concurso, tendrá el derecho de igualar la mejor propuesta económica que presente otro concursante, y en caso de hacerlo tendrá derecho preferente la propuesta de dicho pueblo o comunidad indígena.</p> <p>Artículo 14.- ...</p> <p>Artículo 15.- ...</p> <p>Las concesiones mineras tendrán una duración de cincuenta años, contados a partir de la fecha de su inscripción en el Registro Público de Minería y se prorrogarán por igual término si sus titulares no incurrieron en las causales de cancelación previstas en la presente Ley y lo solicitan dentro de los cinco años previos al término de su vigencia.</p> <p>En tanto se resuelven las solicitudes de prórroga de vigencia, continuarán en vigor las concesiones con respecto a las cuales se formulen.</p>	<p>Artículo 13 Bis. ...</p> <p>I.- a III.- ...:</p> <p>Cuando el terreno se encuentre en un área habitada y ocupada por un ejido, comunidad agraria, pueblo o comunidad indígena y alguno de estos participe en el concurso, tendrá el derecho preferente sin necesidad de igualar la mejor propuesta económica que presente otro concursante.</p> <p>Artículo 14.- ...</p> <p>Artículo 15.- ...</p> <p>Las concesiones mineras de exploración tendrán una duración de doce años y las de explotación de veinticinco años, contados a partir de la fecha de su inscripción en el Registro Público de Minería y se prorrogarán por igual término si sus titulares no incurrieron en las causales de cancelación previstas en la presente Ley y lo solicitan dentro de los dos años previos al término de su vigencia.</p> <p>Las solicitudes de prórroga de vigencia se resolverán invariablemente antes del término de la concesión respecto a las cuales se formulen</p>
---	---

<p>a personas legalmente capacitadas para obtenerlas;</p> <p>VIII.- Reducir, dividir e identificar la superficie de los lotes que amparen, o unificarla con la de otras concesiones colindantes;</p> <p>IX.- a XIII ...</p> <p>Artículo 20.- ...</p> <p>...</p> <p>Artículo 21.- La Secretaría resolverá sobre la procedencia de las solicitudes de expropiación, ocupación temporal o constitución de servidumbre, previa audiencia de la parte afectada y dictamen técnico fundado. El monto de la indemnización se determinará por medio de avalúo practicado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, con base en los criterios que fije el Reglamento de la presente Ley.</p> <p>Tratándose de expropiaciones, cuando proceda, la Secretaría cometerá a la consideración del Ejecutivo Federal la resolución respectiva.</p> <p>Las expropiaciones de bienes ejidales y comunales se sujetarán a lo dispuesto por la legislación agraria</p> <p>Artículo 22.</p> <p>Artículo 23.- La transmisión de la titularidad de concesiones mineras o de los derechos que de ellas deriven entrará en efectos legales ante</p>	<p>VII.- Reducir, dividir e identificar la superficie de los lotes que amparen, o unificarla con la de otras concesiones colindantes, previa autorización de la Secretaría;</p> <p>VIII.- a XII ...</p> <p>Artículo 20.- ...</p> <p>...</p> <p>Artículo 21.- La Secretaría resolverá sobre la procedencia de los medios de acceso a los terrenos materia de la concesión, de conformidad con lo que establece la presente Ley.</p> <p>Se deroga</p> <p>Se deroga</p> <p>Artículo 22.</p> <p>Artículo 23.- Está prohibida entre particulares la transmisión de la titularidad de concesiones mineras o de los derechos</p>
---	--

<p>terceros y la Secretaría a partir de su inscripción en el Registro Público de Minería.</p> <p>Cuando se transmita la titularidad de una concesión el adquirente se subrogará en los derechos y obligaciones de la misma. Será responsabilidad del adquirente cerciorarse que la concesión se encuentra vigente y que el titular está al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones. La Secretaría podrá expedir a petición y costa de parte interesada, constancia de lo anterior.</p> <p>Los contratos y convenios por los que el adquirente de derechos derivados de una concesión asuma obligaciones cuyo incumplimiento se sancione con la cancelación de la misma, no relevan a su titular de la responsabilidad de cumplirlas, si el primero no lo hace.</p> <p>Los actos, contratos y convenios relativos a la transmisión de la titularidad de concesiones o de los derechos que de ellas deriven, al igual que las controversias que se susciten con motivo de los mismos, se sujetarán en lo no previsto por la presente Ley a las disposiciones de la legislación mercantil.</p>	<p>que de ellas deriven. El Estado las concede y al Estado deben de reintegrarse</p> <p>Se deroga</p> <p>Se deroga</p> <p>Se deroga</p>
<p>Del Artículo 24 al 25.- ...</p>	<p>Del Artículo 24 al 25.- ...</p>
<p>Artículo 26.- ...</p> <p>I.- ...;</p> <p>II.- Obtener la ocupación temporal o constitución de servidumbre de los terrenos indispensables para llevar a cabo las obras y trabajos de exploración de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 21 de la misma;</p> <p>III.- ...</p> <p>IV.- ...</p> <p>...</p>	<p>Artículo 26.- ...</p> <p>I.- ...;</p> <p>II.- Obtener conforme a esta Ley, los terrenos indispensables para llevar a cabo las obras y trabajos de exploración, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 21 de la misma;</p> <p>III.- ...</p> <p>IV.- ...</p> <p>...</p>
<p>CAPITULO CUARTO</p>	<p>CAPITULO CUARTO</p>

<p>e) Sitios Arqueológicos y de importancia Histórica y Cultural;</p> <p>f) Zonas Cercanas a Poblados;</p> <p>g) Zonas de Alta Sismicidad.</p> <p>La técnica de extracción sea:</p> <p>a) Técnica de tajo a cielo abierto y de tumbe y relleno para minería de metales preciosos;</p> <p>b) Uso de cianuro y mercurio en los procesos de lixiviación;</p> <p>c) Técnica de pocitos de carbón;</p> <p>d) Técnica de extracción altamente contaminante y demandante de agua;</p> <p>e) Generación de gases tóxicos.</p> <p>VII.- Otorgar concesión o asignación sin el cumplimiento de:</p> <p>a) La debida consulta a pueblos y comunidades indígenas conforme a la legislación aplicable;</p> <p>VIII.- Por violación a derechos humanos;</p> <p>IX.- Por impactos de daño ambiental;</p> <p>X.- Exista ausencia de estudios de evaluación y dictamen de impactos sociales, ambientales, de derecho humano al agua y a la salud de conformidad con la legislación aplicable.</p>	<p>Artículo 41. Serán nulas las transmisiones de la titularidad de concesiones mineras o de los derechos que de ellas deriven cuando se pacten a favor de persona no capacitada legalmente para obtenerlas.</p> <p>No procederá la nulidad cuando se trate de adjudicación en pago de créditos o por herencia y los derechos correspondientes se trasmitan a persona legalmente capacitada dentro de los 365 días naturales siguientes a la fecha de su adjudicación</p> <p>Artículo 42.- ...</p> <p>I a IV. ...</p>
<p>Artículo 41. Serán nulas las transmisiones de la titularidad de concesiones mineras o de los derechos que de ellas deriven.</p> <p>Se deroga</p>	<p>Artículo 42.- ...</p> <p>I a IV. ...</p>

<p>De las Obligaciones que Imponen las Concesiones y Asignaciones Mineras y el Beneficio de Minerales</p> <p>Artículo 27. ...</p> <p>I. a XIV. ...</p> <p>...</p> <p>Cuando se transmitan los derechos derivados de una concesión, las obligaciones a las que se hace mención en este artículo estarán a cargo del adquirente, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 23 de esta Ley.</p> <p>Del Artículo 28 al 38 ...</p>	<p>De las Obligaciones que Imponen las Concesiones y Asignaciones Mineras y el Beneficio de Minerales</p> <p>Artículo 27. ...</p> <p>I. a XIV. ...</p> <p>...</p> <p>Se deroga</p> <p>Del Artículo 28 al 38 ...</p>
<p>Artículo 39.- En las actividades de exploración, explotación y beneficio de minerales o sustancias, los concesionarios mineros deberán procurar el cuidado del medio ambiente y la protección ecológica, de conformidad con la legislación y la normatividad de la materia.</p> <p>CAPITULO QUINTO De la Nulidad, Cancelación, Suspensión e Insubsistencia de Derechos</p> <p>Artículo 40.- ...</p> <p>De I a III. ...;</p>	<p>Artículo 39.- En las actividades de exploración, explotación y beneficio de minerales o sustancias, los concesionarios y asignatarios mineros deberán sujetarse a la legislación y la normatividad vigentes en materia de Derechos Humanos; Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; y, de Responsabilidad Ambiental.</p> <p>CAPITULO QUINTO De la Nulidad, Cancelación, Suspensión e Insubsistencia de Derechos</p> <p>Artículo 40.- ...</p> <p>De I a III. ...</p> <p>IV.- Se violen Derechos Humanos, Derechos Laborales o generen conflictos sociales;</p> <p>V.- No exista o no se cumpla la Manifestación de Impacto Ambiental o Genere Impactos Depredadores al Medio Ambiente.</p> <p>VI.- Su localización comprenda:</p> <p>a) Áreas Naturales Protegidas;</p> <p>b) Zonas de Restauración Ecológica;</p> <p>c) Sitios RAMSAR;</p> <p>d) Minería Submarina;</p>

<p>Artículo 43.</p> <p>Artículo 44.- ...;</p> <p>I.- a IV. ...</p> <p>V.- ...</p> <p>VI.- ...</p> <p>En los casos de expropiación, la reversión de los bienes en favor del afectado procederá cuando su causa ocurra dentro de los cinco años siguientes a la fecha de notificación del decreto respectivo.</p> <p>Artículo 45.- Las nulidades señaladas por el artículo 40, fracciones I y III, así como la suspensión o insubsistencia a que se refieren los artículos 43 y 44, fracciones I a V, se resolverán a petición de parte afectada mediante el procedimiento que determine el Reglamento de la presente Ley.</p> <p>Las nulidades, las cancelaciones a que alude el artículo 42, fracción IV, las suspensiones e insubsistencia, se declararán por la Secretaría, previo respeto de la garantía de audiencia a la parte afectada dentro de un plazo de 60 días naturales, transcurrido el cual dictará resolución.</p> <p>Artículo 46.- ...</p> <p>De I a III. ...</p> <p>IV.- Las resoluciones de ocupación temporal y constitución de servidumbre, al igual que las que se emitan sobre su insubsistencia;</p> <p>V.- ...</p> <p>VI. Los actos o contratos relativos a la transmisión de la titularidad de concesiones o de los derechos que de ellas deriven, los de promesa para celebrarlos, los gravámenes u obligaciones contractuales que se constituyan en relación con las mismas, así como los convenios que los afecten;</p>	<p>Artículo 43. ...</p> <p>Artículo 44.- ...;</p> <p>I.- a IV. ...</p> <p>V.- ...</p> <p>VI.- ...</p> <p>Se deroga</p> <p>Artículo 45.- las nulidades señaladas por el artículo 40, las nulidades y cancelaciones a que alude el artículo 42, así como las suspensiones e insubsistencia a que se refieren los artículos 43 y 44, se perseguirán de oficio.</p> <p>Se deroga</p> <p>Artículo 46.- ...</p> <p>De I a III. ...</p> <p>Se deroga</p> <p>IV.- ...</p> <p>V. Los actos o contratos relativos a la titularidad de las concesiones o de los derechos que de ellas deriven, los gravámenes u obligaciones contractuales que se constituyan en relación con las mismas, así como los convenios que los afecten;</p>
---	--

De VII a XI...	De VII a XI...
Del Artículo 47 al 56... Artículo 57.- Se sancionarán con multa equivalente de diez a dos mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, las infracciones siguientes: De I a XII....	Del Artículo 47 al 56- ... Artículo 57.- Se sancionarán con multa equivalente de diez a dos mil días de Unidad de Medida y Actualización vigente en la Ciudad de México, las infracciones siguientes: De I a XII....
Artículo 57 BIS. ... Artículo 58.- La facultad de la Secretaría para verificar el cumplimiento de los deberes y obligaciones que impone esta Ley, así como para sancionar su inobservancia, se extinguirá en un plazo de cinco años contados a partir de la fecha del incumplimiento o, si éste es de carácter continuo, a partir del día en que cese. La relativa al pago de los derechos sobre minería prescribirá de acuerdo con lo previsto por las disposiciones de la materia. Artículo 59.	Artículo 57 BIS. ... Artículo 58.- La facultad de la Secretaría para verificar el cumplimiento de los deberes y obligaciones que impone esta Ley, así como para sancionar su inobservancia, no se extingue. Artículo 59.

En mérito de lo expuesto, se propone a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Minera

Único. Se reforman el artículo 6, primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto párrafos ; el artículo 7, fracciones IV,V,VII y IX; el artículo 8 primer párrafo; el artículo 13 tercer párrafo; el artículo 13 Bis último párrafo; el artículo 15 segundo y tercer párrafos; artículo 19; Fracciones I,IV,V,VI y VIII se deroga la Fracción VII y se recorren sucesivamente las siguientes en su orden; el 21 primer párrafo con derogación del segundo y tercero; el artículo 23 primer párrafo, y se deroga el segundo y tercero; el artículo 26 fracción II; el artículo 27 se deroga el último párrafo; el artículo 39; el artículo 40 se adicionan las fracciones IV, V,VI, VII, VIII, IX y X; el artículo 41 primer párrafo con derogación del segundo párrafo; artículo 44 se deroga el último párrafo; artículo 45 primer párrafo y se deroga el segundo; artículo 46 fracción V se deroga la fracción IV y se recorre el orden de sucesión; artículo 57 primer párrafo; artículo 58 primer párrafo de la Ley Minera para quedar como sigue:

Artículos del 1 al 5 ...

Artículo 6. La exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias a que se refiere esta Ley, únicamente por ley de carácter federal, podrán **ser objeto** de contribuciones que graven estas actividades.

En relación a la exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias, son preferentes las actividades de explotación y extracción de petróleo y de los demás

hidrocarburos y, el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.

La Secretaría, previo a expedir títulos de concesión, deberá comprobar **que no se violan derechos humanos**, solicitar la **Manifestación de Impacto Ambiental** y la información necesaria a las autoridades competentes, a fin de verificar si, dentro de la superficie en la que se solicita la concesión, se realiza alguna de las actividades preferentes de exploración y extracción de petróleo y de los demás hidrocarburos, del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, **o existen Áreas Naturales Protegidas, Zonas de Restauración Ecológica, Sitios RAMSAR, Sitios Arqueológicos y de Importancia Histórica y Cultural, Zonas Cercanas a Poblados y Zonas de Alta Sismicidad. En caso de existir, no se autorizarán concesiones.**

En ejidos y comunidades agrarias, en pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas sólo procederán si se acredita plenamente el Consentimiento Previo e Informado antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras y con exclusión de procedimientos de expropiación.

La Secretaría, con base en un estudio técnico que realice con la Secretaría de energía y en el cual se determine la factibilidad de la coexistencia de actividades mineras con las actividades de exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, con las de servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, en la misma superficie, podrá negar la concesión minera u otorgarla excluyendo las superficies que resulten incompatibles con la explotación minera.

Con base en el estudio a que hace referencia el párrafo anterior, la Secretaría y la Secretaría de energía podrán establecer reglas de convivencia **que protejan** las actividades estratégicas de exploración y extracción de petróleo y de los demás hidrocarburos, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.

Artículo 7. ...

I. ...

II. ...

III. ...

IV. Participar con las dependencias competentes en la **verificación del cumplimiento de la Manifestación de Impacto Ambiental, de la Ley de Responsabilidad Ambiental** y en elaboración de las normas oficiales mexicanas y las normas mexicanas relativas a la industria minero-metalúrgica en materia de higiene y seguridad en las minas, salud ocupacional y de equilibrio ecológico y protección al ambiente

IV Bis. ...

V. Someter a la consideración del Ejecutivo Federal los proyectos de decreto para determinar la concesibilidad de **exploración o explotación** de minerales o sustancias, así como los relativos a la incorporación o desincorporación de zonas de reservas mineras;

VI. ...

VII. Integrar el expediente **incorporando al mismo los proyectos de contratos de arrendamiento o de asociación conforme a la legislación aplicable, que los solicitantes estén dispuestos a celebrar con los titulares de los terrenos** indispensables para llevar a cabo la exploración, explotación y beneficio de minerales o sustancias sujetos a la aplicación de esta Ley;

VIII. ...

IX. Solicitar y recibir, **con carácter público conforme a la legislación aplicable**, información sobre la producción, beneficio y destino de los minerales, geología de los yacimientos y reservas del mineral, así como sobre los estados económicos y contables de empresas mineras y metalúrgicas;

X. a XVII ...

...

Artículo 8. La Secretaría **con programas especiales fomentará con prioridad** a la pequeña y mediana minería y al sector social, señalados en la fracción II del artículo anterior y coordinará las acciones necesarias para su ejecución.

...

Artículo 9. ...

Capítulo Segundo

De las Concesiones, Asignaciones y Reservas Mineras.

Artículos 10 al 13. ...

Artículo 13 Bis. ...

I. a III. ...:

Cuando el terreno se encuentre en un área habitada y ocupada por un **ejido, comunidad agraria** pueblo o comunidad indígena y **alguno de estos** participe en el concurso, **tendrá el derecho preferente sin necesidad de** igualar la mejor propuesta económica que presente otro concursante.

Artículo 14. ...

Artículo 15. ...

Las concesiones mineras **de exploración** tendrán una duración de **doce años** y **las de explotación de veinticinco años**, contados a partir de la fecha de su inscripción en el Registro Público de Minería y se prorrogarán por igual término si sus titulares no incurrieron en las causales de cancelación previstas en la presente Ley y lo solicitan dentro de los dos años previos al término de su vigencia.

Las solicitudes de prórroga de vigencia **se resolverán invariablemente antes del término de la concesión** respecto a las cuales se formulen.

Artículos 16 al 18 ...

Capítulo Tercero

De los Derechos que Confieren las Concesiones y Asignaciones Mineras

Artículo 19. ...

I. Realizar obras y trabajos de exploración o de explotación dentro de los lotes mineros que amparen;

II. ...

III. ...

IV. Obtener **mediante los medios permitidos por la Ley el acceso a** los terrenos indispensables para llevar a cabo las obras y trabajos de exploración, explotación y

beneficio, así como para el depósito de terreros, jales, escorias y graseros, al igual que constituir servidumbres subterráneas de paso a través de lotes mineros;

V. Aprovechar **previa concesión de la Comisión Nacional del Agua**, las aguas provenientes del laboreo de las minas para la exploración o explotación y beneficio de los minerales o sustancias que se obtengan y el uso doméstico del personal empleado en las mismas;

VI. ...

VII. Se deroga;

VII. Reducir, dividir e identificar la superficie de los lotes que amparen, o unificarla con la de otras concesiones colindantes, **previa autorización de la Secretaría**;

VIII. a XII ...

Artículo 20. ...

Artículo 21. La Secretaría resolverá sobre la procedencia de los medios de acceso a los terrenos materia de la concesión, de conformidad con lo que establece la presente Ley.

Se deroga

Se deroga

Artículo 23. Está prohibida entre particulares la transmisión de la titularidad de concesiones mineras o de los derechos que de ellas deriven. **El Estado las concede y al Estado deben de reintegrarse**

Se deroga

Se deroga

Se deroga

Artículo 24 al 25. ...

Artículo 26. ...

I.;

II. Obtener **conforme a esta Ley**, los terrenos indispensables para llevar a cabo las obras y trabajos de

exploración, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 21 de la misma;

III. ...

IV. ...

...

Capítulo Cuarto

De las Obligaciones que imponen las Concesiones y Asignaciones Mineras y el Beneficio de Minerales

Artículo 27. ...

I. a XIV...

...

Se deroga

Del artículo 28 al 38 ...

Artículo 39. En las actividades de exploración, explotación y beneficio de minerales o sustancias, los concesionarios y asignatarios mineros deberán **sujetarse a la legislación y la normatividad vigentes en materia de Derechos Humanos, Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de Responsabilidad Ambiental.**

Capítulo Quinto

De la Nulidad, Cancelación, Suspensión e Insubsistencia de Derechos

Artículo 40. ...

De I a III...

IV. **Se violen Derechos Humanos, laborales o generen conflictos sociales;**

V. **No exista o no se cumpla la Manifestación de Impacto Ambiental o Genere impactos Depredadores del Medio Ambiente.**

VI. Su localización comprenda:

a) **Áreas Naturales Protegidas;**

b) **Zonas de Restauración Ecológica;**

c) Sitios Ramsar;	Artículo 44. ...:
d) Minería submarina;	I. a IV. ...
e) Sitios arqueológicos y de importancia histórica y cultural;	V. ...
f) Zonas cercanas a poblados;	VI. ...
g) Zonas de alta sismicidad.	Se deroga
La técnica de extracción sea:	Artículo 45. las nulidades señaladas por el artículo 40, las nulidades y cancelaciones a que alude el artículo 42, así como las suspensiones o insubsistencia a que se refieren los artículos 43 y 44, se perseguirán de oficio.
a) Técnica de tajo a cielo abierto y de tumba y relleno para minería de metales preciosos;	Se deroga
b) Uso de cianuro y mercurio en los procesos de lixiviación;	Artículo 46. ...
c) Técnica de pocitos de carbón;	De I a III...
d) Técnica de extracción altamente contaminante y demandante de agua;	Se deroga
e) Generación de gases tóxicos.	IV. ...
VII. Otorgar concesión o asignación sin el cumplimiento de:	V. Los actos o contratos relativos a la titularidad de las concesiones o de los derechos que de ellas deriven, los de promesa para celebrarlos, los gravámenes u obligaciones contractuales que se constituyan en relación con las mismas, así como los convenios que los afecten;
a) La debida consulta a pueblos y comunidades indígenas conforme a la legislación aplicable;	De VII a XI...
VIII. Por violación a derechos humanos;	Del Artículo 47 al 56. ...
IX. Por Impactos de daño ambiental;	Artículo 57. Se sancionarán con multa equivalente de diez a dos mil días de Unidad de Medida y Actualización vigente en la Ciudad de México , las infracciones siguientes:
X. Exista ausencia de estudios de evaluación y dictamen de impactos sociales, ambientales, de derecho humano al agua y a la salud de conformidad con la legislación aplicable.	De I a XII....
Artículo 41. Serán nulas las transmisiones entre particulares de la titularidad de concesiones mineras o de los derechos que de ellas deriven.	Artículo 57 Bis. ...
Se deroga	Artículo 58.
Del artículo 42 al 43. ...	La facultad de la Secretaría para verificar el cumplimiento de los deberes y obligaciones que impone esta Ley, así como para sancionar su inobservancia, no se extingue.

Transitorios

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

Segundo. Las concesiones de explotación otorgadas con anterioridad a la publicación de las reformas de la presente Ley cuya cancelación no haya sido declarada, tendrán la duración que en ellas se establezca sin que sea superior a cincuenta años, en el caso de éstas, sin derecho a prórroga contados a partir de la fecha de su expedición.

Tercero. Continuará aplicándose, en lo que no se oponga a las reformas de la Ley Minera, el Reglamento de la misma en tanto se hacen los ajustes correspondientes.

Notas

1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados

2 Ley Minera. Cámara de Diputados

3 Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

www.cdi.gob.mx/transparencia/convenio169_oit.pdf · Archivo PDF

4 Código de Minas de 1884 Código de minas 1884 - petroleo.colmex.mx

5 2o. Informe de Gobierno del Presidente Andrés Manuel López Obrador

6 Anuario Estadístico de la Minería Mexicana, 2018 edición 2019.

<https://www.gob.mx/sgm>

7 Programa Sectorial de Economía 2020-2024

https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/consulta_nva.php

8 (Bertha Xóchitl Guevara González. La inversión extranjera directa en la minería en México: el caso del oro. Análisis Económico, Núm. 77, vol. XXXI, Segundo cuatrimestre de 2016)

9 Ramón Tomás Dávila Flores. Efectos de la Inversión Extranjera en la Industria Minera Mexicana a partir de 1990. Academia Mexicana de Ingeniería, México. enero 13, 2000

10 Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en Materia Minera de 1975

11 <https://www.lja.mx/2019/06/danos-ambientales-en-mexico-fueron-equivalentes-al-4-3-del-pib-en-201>

12 informativa febrero 2019 La normatividad minera en México: problemas y propuestas de modificación Francisco Cravioto

o Sitios Ramsar: Los humedales de importancia internacional, mejor conocidos como sitios Ramsar, son áreas que han sido reconocidas internacionalmente al asignarles una designación de acuerdo a los criterios establecidos por la "Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas" (Convención Ramsar), tratado internacional del que México es parte. Ésta Convención fue celebrada en la ciudad de Ramsar, Irán el 2 de febrero de 1971.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de septiembre de 2020.—
Diputado Fortunato Rivera Castillo (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Economía, Comercio y Competitividad, para dictamen.

LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS

«Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, a cargo del diputado Ricardo Francisco Exsome Zapata, del Grupo Parlamentario de Morena

Ricardo Francisco Exsome Zapata, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, y diversos diputados integrantes de la Comisión de Infraestructura de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, y demás relativos, someten a consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Exposición de Motivos

Dotar de infraestructura de calidad a la población, permite mejorar los servicios, conectividad y condiciones de vida de

la misma, detonando de manera importante una economía dinámica y competitiva que permita la generación de empleos y aumente los ingresos en una nación. Con ello, el ejercicio y administración de recursos públicos debe ser eficiente, eficaz, con economía, transparencia y honradez en cumplimiento a lo que mandata nuestra Constitución Política y en alineación con los principios internacionales que determina la agenda 2030.

En este mismo sentido, en la contratación de obras públicas y servicios relacionados con las mismas es obligación del Estado asegurar las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad de contratación a través de licitaciones públicas que permitan la participación de pequeñas, medianas y grandes empresas que cumplan con las características que aseguren una correcta erogación de recursos y se comprometan a desarrollar obras de calidad y en base a los requerimientos técnicos que las mismas requieren conforme a las propuestas que se presentan a través de proposiciones solventes y de costos competitivos.

La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, es el actual ordenamiento que regula la contratación en esta materia en nuestro país, dictando los procedimientos que guíen y garanticen la mejor toma de decisiones para la licitación contratación, ejecución y seguimiento de las obras públicas que se desarrollan con recursos públicos y que pertenecen a todos los mexicanos. Sin embargo, existen aún deficiencias jurídicas que disminuyen la posibilidad de garantizar infraestructura de calidad y eficiencia en el gasto de los recursos públicos

Por lo anterior, y con el interés de mejorar este ordenamiento a través del consenso y participación de los diversos actores en el desarrollo de obra pública, la Comisión de Infraestructura de esta Cámara de Diputados, llevó a cabo once foros en las ciudades de Monterrey, Nuevo León; Morelia, Michoacán; Veracruz, Veracruz; Durango, Durango; Ciudad de México; Guadalajara, Jalisco; Tijuana, Baja California; León, Guanajuato, y Tuxtla Gutiérrez, Chiapas; donde se contó con la participación de universidades, organizaciones no gubernamentales, colegios de profesionistas, asociaciones de la industria de la construcción, funcionarios y legisladores de los ámbitos federal y estatal, concluyendo los mismos en este Palacio Legislativo. Las principales se enlistan a continuación:

1. Garantizar que, los proyectos ejecutivos incluyan todos los componentes requeridos, de conformidad con la normativa aplicable, así como la anticipación de elaborar los mismos,

previo a las contrataciones de obra pública mejorando la planeación de las mismas en un marco que permita la correcta ejecución conforme a los planes y calendarios de trabajo establecidos.

En un estudio realizado por la Auditoría Superior de la Federación de obras auditadas en el periodo del 2011 al 2016,¹ se emitió un diagnóstico sobre las principales causas que originaron el incremento de costos y retrasos en las obras, las cuales, entre los que se mencionan son:

- Planeación y Programación, donde se identificó que el alcance de los proyectos y estudios de rentabilidad estaban incompletos, así como, la falta de coordinación para obtener licencias y permisos en tiempo y forma para la ejecución de obras.
- Técnicas, por las cuales la principal problemática se señala en proyectos ejecutivos incompletos, sin ingeniería de detalle, imprecisión en el sitio de los trabajos y la indefinición de tecnologías a utilizar para el desarrollo de los mismos

De 92 proyectos revisados, se halló que el 70.65 por ciento incrementaron su costo por problemas técnicos, mientras el 7.61 por ciento por problemas de planeación y programación.



De lo anterior, es de notar que la principal problemática es la falta de estudios y proyectos concluidos en su totalidad, situación que es recurrente y que interviene en el incremento considerable de costos, así como en los tiempos de ejecución calendarizados desde un principio en las obras, los cuales, hemos visto, que no siempre se cumplen.

Es fundamental que exista una planeación, programación y elementos técnicos para el desarrollo de obras públicas, ya que son los elementos clave que permitirán una mejor erogación en el gasto público, recordando que, para el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2021 poco más del 15 por ciento del gasto está destinado para

inversiones físicas de infraestructura, por lo que es esencial la obligatoriedad de contar con los elementos técnicos y administrativos completos para su correcta ejecución.

2. Ratificar y consolidar un Registro Único de Contratistas que empadrene de manera eficaz y transparente su nivel de cumplimiento tanto en la ejecución de obras como en el cumplimiento de sus deberes fiscales, en la ejecución de obras, así como en la prestación de servicios relacionados con las mismas, así como la alimentación de este a través de subsistemas de registro que generen las dependencias que ejecutan obra pública, conforme a la especialidad donde será contratado. Con lo anterior, se podrá asegurar que, en los procesos de licitación para la ejecución de obras públicas, exista una competencia justa y equitativa entre las empresas participantes, enfatizando a las micro, pequeñas y medianas empresas.

La complejidad y especialidad que requieren las obras del sector público debe corresponder a una correcta evaluación de las empresas interesadas a participar en los procesos licitatorios tanto de obras públicas como de servicios relacionados con las mismas, por lo que se considera fundamental que cada dependencia pueda realizar un padrón de contratistas conforme a las especialidades que desarrolla cada una y, este a su vez, alimente el Registro Único de Contratistas que actualmente existe, y que pueda así mantenerlo también actualizado conforme a los reportes y registros que así genere cada dependencia.

Si cada dependencia se aboca a la revisión y validación de la información que provea cada una de las empresas en cuanto a documentación distinta para su propuesta técnica, documentación legal y comprobación de contratos que garanticen la especialidad de los trabajos que está interesado en concursar, se cumplirá con el mandato constitucional de asegurar las mejores condiciones de contratación que requiere el Estado. Con ello, también se cumpliría la relación de imparcialidad y honradez homologando una evaluación que evite prácticas de corrupción para dar preferencia a ciertas empresas.

Al mismo tiempo, la legislación federal se estaría alineando con el Objetivo 9 del Desarrollo Sostenible, aplicando la innovación y progreso tecnológico dando soluciones en los desafíos económicos y medioambientales,² al expedir mediante esta revisión una constancia digital para evitar que los contratistas continúen presentando documentación física en cada concurso que participen.

De acuerdo a un sondeo elaborado por la Cámara Nacional de Empresas de Consultoría, el Colegio de Ingenieros Civiles de México y la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción, el 83.5 por ciento de las empresas encuestadas, estuvo de acuerdo en la implementación de un Registro de Contratistas Sectorial, incluso, de esta misma muestra, el 60 por ciento consideró que dicho registro debe ser obligatorio para la participación en los procedimientos de licitación pública.³

3. Aprovechar los recursos tecnológicos y adoptar las mejores prácticas internacionales, no solo para el procedimiento de licitación y contratación de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, sino explotar el beneficio de poder dar seguimiento a la ejecución de estos hasta su conclusión y entrega a la respectiva dependencia o Entidad involucrada.

Reiterando la importancia de la alineación con la agenda 2030 y, con la actual pandemia por la que se atraviesa mundialmente, es fundamental aprovechar como otros países la utilización de tecnologías de la información que mejoren los procedimientos no solo de contratación, sino de seguimiento a la ejecución de obras públicas, lo que permitirá adoptar las mejores prácticas que reduzcan la brecha de la corrupción y el mejoramiento de la calidad de ejecución de las obras públicas, ofreciendo mayor apertura de datos en el que también la población pueda dar seguimiento puntual al desarrollo de las infraestructuras en nuestro país.

4. Otorgar anticipos en porcentajes conforme a la complejidad y requerimientos de las obras a desarrollar, a fin de dar mayor certidumbre en el inicio de trabajos a los contratistas.

En el mismo estudio realizado por la ASF, refiere que parte de la problemática que presenta la ejecución de la obra pública, está ligada a la entrega extemporánea de anticipos, sin embargo, por otro lado las dependencias también han reportado que ciertas experiencias les han señalado de contratistas que cobran anticipos sin ejecutar trabajos correspondientes a los señalados en el contrato, por lo que, se considera que la entrega de los anticipos, debe de ir ligado a la complejidad y requerimientos técnicos de cada obra, de modo tal que se determine que habrá que entregar un porcentaje referente al anticipo, pero con la determinación que indique la dependencia.

5. Dar mayor certidumbre en la calidad de las obras, involucrando en materia de responsabilidad a los

supervisores de estas, así como, dar atribución a la Auditoría Superior de la Federación en cuanto a la verificación de los trabajos que se realicen.

Es frecuente que las tareas de supervisión y seguimiento de la obra no se cumplan de manera cabal, lo que conlleva a contribuir en modificación de costos y obras de mala calidad, por ello, es fundamental que se constate en todo momento de la ejecución de la obra el cumplimiento de las especificaciones técnicas de la construcción, cerciorarse que la entrega de las obras fue oportuno y conforme a los calendarios establecidos así como verificar que los volúmenes de obra ejecutada fueron acordes y que cumplen con los precios establecidos por el mercado en cuanto a tipo y calidad.

Por ello, la participación de la ASF para implementar acciones de seguimiento a los trabajos, fortalecerá de manera imprescindible la correcta ejecución de las obras públicas, velando así, por los recursos públicos destinados para su ejecución, recursos que provienen del bolso de todos los mexicanos.

De manera adicional, y a fin de actualizar disposiciones productos de reforma a otros ordenamientos, se homologan medidas con motivo de la desindexación del Salario Mínimo, resultado de la reforma constitucional del 27 de febrero de 2016, cuando se creó la Unidad de Medida y Actualización (UMA) que es la referencia económica en pesos para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores.

Por lo anteriormente expuesto, se propone la reforma y adición de los siguientes artículos:

<p>Artículo 10 BIS.- Sin Precedente.</p>	<p>Artículo 10 BIS.- Los titulares de las dependencias y entidades implementarán la adopción de criterios que incentiven la incorporación de las mejores prácticas internacionales y los avances tecnológicos para la planeación, licitación, contratación, ejecución, supervisión y seguimiento de obras públicas y servicios relacionados con las mismas.</p>	
---	--	--

<p>Artículo 24.- La planeación, programación, presupuestación y el gasto de las obras y servicios relacionados con las mismas, se sujetará a las disposiciones específicas del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como a lo previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y demás disposiciones aplicables y los recursos destinados a ese fin se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia, honradez e imparcialidad para satisfacer los objetivos a los que fueren destinados.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Para la realización de obras públicas se requerirá contar con los estudios y proyectos, especificaciones de construcción, normas de calidad y el programa de ejecución totalmente terminados, o bien, en el caso de obras públicas de gran complejidad, con un avance en su desarrollo que permita a los licitantes preparar una proposición solvente y ejecutar los trabajos hasta su conclusión en forma ininterrumpida, en concordancia con el programa de ejecución convenido. Se exceptúa de lo anterior los casos a que se refieren las fracciones II, V y VIII, salvo los trabajos de mantenimiento, del artículo 42 de esta Ley.</p>	<p>Artículo 24.- La planeación, programación, presupuestación y el gasto de las obras y servicios relacionados con las mismas, se sujetará a las disposiciones específicas del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como a lo previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y demás disposiciones aplicables y los recursos destinados a ese fin se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia, honradez e imparcialidad para satisfacer los objetivos a los que fueren destinados.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Para licitar, adjudicar y contratar obras públicas, las dependencias y entidades deberán de contar los estudios y proyectos, permisos ambientales, derechos de propiedad, inmuebles y bienes necesarios, especificaciones de construcción, normas de calidad y el programa de ejecución totalmente terminados. Se exceptúa de lo anterior los casos a que se refieren las fracciones II, V y VIII, salvo los trabajos de mantenimiento, del artículo 42 de esta Ley.</p>	<p>Se debe contar con todos los permisos, licencias y derechos previo al lanzamiento del concurso público para evitar retrasos. Se elimina además el concepto de obras de gran complejidad mismo que no está definido en este ordenamiento.</p>
---	--	---

LEY VIGENTE	REFORMA	JUSTIFICACIÓN
<p>Artículo 1.- La presente Ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar la aplicación del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de contrataciones de obras públicas, así como de los servicios relacionados con las mismas, que realicen:</p> <p>I. ...</p> <p>II. ...</p> <p>III. La Procuraduría General de la República;</p>	<p>Artículo 1.- La presente Ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar la aplicación del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de contrataciones de obras públicas, así como de los servicios relacionados con las mismas, que realicen:</p> <p>I. ...</p> <p>II. ...</p> <p>III. SE DEROGA</p>	<p>Con motivo de la Declaratoria de la entrada en vigor de la Autonomía Constitucional de la Fiscalía General de la República, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2018, pasa a formar parte de la regulación del párrafo segundo de este primer artículo.</p>

<p>Artículo 27 Bis.- En las licitaciones públicas, cuyo monto rebase el equivalente a diez millones de días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal y en aquellos casos que determine la Secretaría de la Función Pública atendiendo al impacto que la contratación tenga en los programas sustantivos de la dependencia o entidad, participarán testigos sociales conforme a lo siguiente:</p>	<p>Artículo 27 Bis.- En las licitaciones públicas, cuyo monto rebase el equivalente a quince millones de Unidades de Medida y Actualización (UMA) diaria vigente y en aquellos casos que determine la Secretaría de la Función Pública atendiendo al impacto que la contratación tenga en los programas sustantivos de la dependencia o entidad, participarán testigos sociales conforme a lo siguiente:</p>	<p>Con motivo de la desindexación del Salario Mínimo, resultado de la reforma constitucional del 27 de febrero de 2016, se creó la Unidad de Medida y Actualización (UMA) que es la referencia económica en pesos para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores.</p>
---	---	---

<p>Artículo 32.- La publicación de la convocatoria a la licitación pública se realizará a través de CompraNet y su obtención será gratuita. Además, simultáneamente se enviará para su publicación en el Diario Oficial de la Federación, un resumen de la convocatoria a la licitación que deberá contener, entre otros elementos, el objeto de la licitación, el volumen de obra, el número de licitación, las fechas previstas para llevar a cabo el procedimiento de contratación y cuando se publique en CompraNet y, asimismo, la convocante pondrá a disposición de los licitantes copia del texto de la convocatoria.</p>	<p>Artículo 32.- La publicación de la convocatoria a la licitación pública se realizará únicamente a través de CompraNet. La convocatoria tendrá un costo no mayor a 130 UMAS dependiendo de la magnitud, características y complejidad de la obra o servicio que se licite. El dinero recaudado será para la dependencia o entidad convocante. Cuando por causas imputables a la dependencia se declare una licitación desierta, está reintegrará a los participantes el monto pagado por la convocatoria.</p>	<p>Se aborranarían recursos en la publicación del Resumen de convocatoria en el DOF (\$10,000.00 por hoja) Las empresas antes de participar en una licitación revisarán si cumplen los requisitos solicitados, evitando así el desechamiento de propuestas por incumplimiento de los requisitos de la convocatoria.</p>
--	--	--

<p>Artículo 31.- La convocatoria a la licitación pública, en la cual se establecerán las bases en que se desarrollará el procedimiento y en las cuales se describirán los requisitos de participación, deberá contener: Para la participación, adjudicación o contratación de obras públicas o servicios relacionados con las mismas no podrán establecerse requisitos que tengan por objeto o efecto limitar el proceso de competencia y libre concurrencia. En ningún caso se deberán establecer requisitos o condiciones imposibles de cumplir. La dependencia o entidad convocante tomará en cuenta las recomendaciones previas que, en su caso, emita la Comisión Federal de Competencia, en términos de la Ley Federal de Competencia Económica. Previo a la publicación de la convocatoria a la licitación pública cuyo presupuesto estimado de contratación sea superior a diez mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al mes, el proyecto de convocatoria deberá ser difundido a través de CompraNet, al menos durante diez días hábiles, lapso durante el cual éstas recibirán los</p>	<p>Artículo 31.- La convocatoria a la licitación pública, en la cual se establecerán las bases en que se desarrollará el procedimiento y en las cuales se describirán los requisitos de participación, deberá contener: Para la participación, adjudicación o contratación de obras públicas o servicios relacionados con las mismas no podrán establecerse requisitos que tengan por objeto o efecto limitar el proceso de competencia y libre concurrencia. En ningún caso se deberán establecer requisitos o condiciones imposibles de cumplir. La dependencia o entidad convocante tomará en cuenta las recomendaciones previas que, en su caso, emita la Comisión Federal de Competencia, en términos de la Ley Federal de Competencia Económica. Previo a la publicación de la convocatoria a la licitación pública cuyo presupuesto estimado de contratación sea superior a diez mil veces la Unidad de Medida y Actualización (UMA) vigente elevado al mes, el proyecto de convocatoria deberá ser difundido a través de CompraNet, al menos durante diez días hábiles, lapso durante el cual éstas recibirán los comentarios pertinentes en la</p>	<p>Con motivo de la desindexación del Salario Mínimo, resultado de la reforma constitucional del 27 de febrero de 2016, se creó la Unidad de Medida y Actualización (UMA) que es la referencia económica en pesos para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores.</p>
---	--	---

<p>Artículo 36.- La entrega de proposiciones se hará en sobre cerrado. La documentación distinta a la propuesta técnica y económica podrá entregarse, a elección del licitante, dentro o fuera de dicho sobre. En el caso de las proposiciones presentadas a través de CompraNet, los sobres serán generados mediante el uso de tecnologías que resguarden la confidencialidad de la información de tal forma que sean inviolables, conforme a las disposiciones técnicas que al efecto establezca la Secretaría de la Función Pública. Para facilitar los procedimientos de contratación, las convocantes deberán efectuar revisiones preliminares respecto de la especialidad, experiencia y capacidad de los interesados, y crearse de su inscripción en el registro único de contratistas a que se refiere el artículo 74 Bis de esta Ley, así como de la documentación económica, de acuerdo con lo que establezca el reglamento de esta Ley. En ningún caso se podrá impedir el acceso a quienes no se encuentren inscritos en dicho registro, por lo que los licitantes interesados podrán presentar sus proposiciones directamente en el acto de presentación y apertura de las mismas.</p>	<p>Artículo 36.- La entrega de proposiciones se hará en sobre cerrado. La documentación distinta a la propuesta técnica y económica podrá entregarse, a elección del licitante, dentro o fuera de dicho sobre. En el caso de las proposiciones presentadas a través de CompraNet, los sobres serán generados mediante el uso de tecnologías que resguarden la confidencialidad de la información de tal forma que sean inviolables, conforme a las disposiciones técnicas que al efecto establezca la Secretaría de la Función Pública. En los procedimientos de contratación, las convocantes revisarán la especialidad, experiencia, cumplimiento de contratos, capacidad de los interesados y constancia documental de su inscripción en el registro único de contratistas y, en el de la Dependencia o Entidad cuando así corresponda, referidos en el artículo 74 Bis de esta Ley, así como la demás documentación y requisitos establecidos en la convocatoria.</p>	<p>Se genera la posibilidad de que cada dependencia o entidad cuente con una herramienta que permita agilizar los procesos de revisión de la documentación para quienes participen en los procedimientos de contratación.</p>
---	---	---

<p>comentarios pertinentes en la dirección electrónica que para tal fin se señale.</p>	<p>dirección electrónica que para tal fin se señale.</p>	
--	--	--

<p>ARTÍCULO 50.- El otorgamiento del anticipo se deberá pactar en los contratos y se sujetará a lo siguiente:</p> <p>I. ...</p> <p>II. Las dependencias y entidades podrán otorgar hasta un treinta por ciento de la asignación presupuestaria aprobada al contrato en el ejercicio de que se trate para que el contratista realice en el sitio de los trabajos la construcción de sus oficinas, almacenes, bodegas e instalaciones y, en su caso, para los gastos de traslado de la maquinaria y equipo de construcción e inicio de los trabajos; así como, para la compra y producción de materiales de construcción, la adquisición de equipos que se instalen permanentemente y demás insumos que deberán otorgar.</p>	<p>ARTÍCULO 50.- El otorgamiento del anticipo se deberá pactar en los contratos y se sujetará a lo siguiente:</p> <p>I. ...</p> <p>II. Las dependencias y entidades tendrán que otorgar un porcentaje hasta un treinta por ciento de la asignación presupuestaria aprobada al contrato en el ejercicio de que se trate para que el contratista realice en el sitio de los trabajos la construcción de sus oficinas, almacenes, bodegas e instalaciones y, en su caso, para los gastos de traslado de la maquinaria y equipo de construcción e inicio de los trabajos; así como, para la compra y producción de materiales de construcción, la adquisición de equipos que se instalen permanentemente y demás insumos que deberán otorgar. Este porcentaje, lo determinará la dependencia o entidad conforme a la complejidad y requerimientos de la obra.</p>	<p>Se hace obligatorio el otorgamiento de anticipos.</p>
---	---	--

<p>Artículo 66.- Concluidos los trabajos, el contratista quedará obligado a responder de los defectos que resultaren en los mismos, de los vicios ocultos y de cualquier otra responsabilidad en que hubiere incurrido, en los términos señalados en el contrato respectivo y en la legislación aplicable.</p> <p>Los trabajos se garantizarán durante un plazo de doce meses por el cumplimiento de las obligaciones a que se refiere el párrafo anterior, por lo que previamente a la recepción de los trabajos, los contratistas, a su elección, deberán constituir fianza por el equivalente al diez por ciento del monto total ejercido de los trabajos; presentar una carta de crédito irrevocable por el equivalente al cinco por ciento del monto total ejercido de los trabajos, o bien, aportar recursos líquidos por una cantidad equivalente al cinco por ciento del mismo monto en fideicomisos especialmente constituidos para ello.</p> <p>Los recursos aportados en fideicomiso deberán invertirse en instrumentos de renta fija.</p> <p>Los contratistas, en su caso, podrán retirar sus aportaciones en fideicomiso y los respectivos rendimientos, transcurridos doce</p>	<p>Artículo 66.- Concluidos los trabajos, el contratista quedará obligado a responder de los defectos que resultaren en los mismos, de los vicios ocultos y de cualquier otra responsabilidad en que hubiere incurrido, en los términos señalados en el contrato respectivo y en la legislación aplicable.</p> <p>Los trabajos se garantizarán hasta un plazo de veinticuatro meses conforme a la complejidad y características de la obra para el cumplimiento de las obligaciones a que se refiere el párrafo anterior, por lo que previamente a la recepción de los trabajos, los contratistas, a su elección, deberán constituir fianza por el equivalente hasta el veinte por ciento del monto total ejercido de los trabajos; presentar una carta de crédito irrevocable por el diez por ciento del monto total ejercido de los trabajos, o bien, aportar recursos líquidos por una cantidad equivalente hasta por el diez por ciento del mismo monto en fideicomisos especialmente constituidos para ello.</p> <p>Los recursos aportados en fideicomiso deberán invertirse en instrumentos de renta fija.</p> <p>Los contratistas, en su caso, podrán retirar sus aportaciones en fideicomiso y los respectivos rendimientos, transcurridos</p>	<p>Se garantiza la calidad de los trabajos ejecutados.</p>
---	---	--

<p>Artículo 53.- Las dependencias y entidades establecerán la residencia de obra o servicios con anterioridad a la iniciación de las mismas, la cual deberá recaer en un servidor público designado por la dependencia o entidad, quien fungirá como su representante ante el contratista y será el responsable directo de la supervisión, vigilancia, control y revisión de los trabajos, incluyendo la aprobación de las estimaciones presentadas por los contratistas. La residencia de obra deberá estar ubicada en el sitio de ejecución de los trabajos.</p> <p>Cuando la supervisión sea realizada por contrato, la aprobación de las estimaciones para efectos de pago deberá ser autorizada por la residencia de obra de la dependencia o entidad. Los contratos de supervisión con terceros, deberán ajustarse a los lineamientos que para tal efecto determine la Secretaría de la Función Pública.</p> <p>...</p>	<p>Artículo 53.- Las dependencias y entidades establecerán la residencia de obra o servicios con anterioridad a la iniciación de las mismas, la cual deberá recaer en un servidor público designado por la dependencia o entidad, quien fungirá como su representante ante el contratista y será el responsable directo de la supervisión, vigilancia, control y revisión de los trabajos, incluyendo la aprobación de las estimaciones presentadas por los contratistas. La residencia de obra deberá estar ubicada en el sitio de ejecución de los trabajos.</p> <p>Cuando la supervisión sea realizada por terceras personas, la supervisora será corresponsable con el residente designado por la dependencia o entidad, en verificar la correcta ejecución de los trabajos de acuerdo a las especificaciones del contrato y la calidad de los materiales. La aprobación de las estimaciones para efectos de pago deberá ser autorizada por la residencia de obra de la dependencia o entidad. Los contratos de supervisión con terceros, deberán ajustarse a los lineamientos que para tal efecto determine la Secretaría de la Función Pública.</p> <p>...</p>	<p>Se genera una corresponsabilidad al momento de supervisar los trabajos cuando así lo hagan terceras personas.</p>
--	--	--

<p>meses a partir de la fecha de recepción de los trabajos. En igual plazo quedará automáticamente cancelada la fianza o carta de crédito irrevocable, según sea el caso.</p> <p>Quedarán a salvo los derechos de las dependencias y entidades para exigir el pago de las cantidades no cubiertas de la indemnización que a su juicio corresponda, una vez que se hagan efectivas las garantías constituidas conforme a este artículo.</p> <p>...</p>	<p>veinticuatro meses a partir de la fecha de recepción de los trabajos. En igual plazo quedará automáticamente cancelada la fianza o carta de crédito irrevocable, según sea el caso.</p> <p>Quedarán a salvo los derechos de las dependencias y entidades para exigir el pago de las cantidades no cubiertas de la indemnización que a su juicio corresponda, una vez que se hagan efectivas las garantías constituidas conforme a este artículo.</p> <p>...</p>	
---	--	--

<p>Artículo 74 BIS.- El sistema integral de información contará, en los términos del Reglamento de esta Ley, con un registro único de contratistas, el cual los clasificará de acuerdo, entre otros aspectos, por actividad, datos generales, nacionalidad e historial en materia de contrataciones y su cumplimiento.</p> <p>Este registro deberá ser permanente y estar a disposición de cualquier interesado, salvo en aquellos casos que se trate de información de naturaleza reservada, en los términos establecidos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.</p> <p>Dicho registro tendrá únicamente efectos declarativos respecto de la inscripción de contratistas, sin que dé lugar a efectos constitutivos de derechos u obligaciones.</p>	<p>Artículo 74 BIS.- El sistema integral de información contará, en los términos del Reglamento de esta Ley, con un registro único de contratistas, el cual los clasificará de acuerdo, entre otros aspectos, por actividad, datos generales, nacionalidad e historial en materia de contrataciones y su cumplimiento.</p> <p>Este registro será obligatorio, permanente y estará a disposición de cualquier interesado, salvo en aquellos casos que se trate de información de naturaleza reservada, en los términos establecidos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.</p> <p>En dicho sistema existirán secciones o subsistemas por dependencia o entidad cuando por las características, complejidad y magnitud de las obras y servicios relacionados con las mismas que realicen, sea necesario clasificar, además de los aspectos que se indican en el párrafo anterior, la especialidad, experiencia, cumplimiento de contratos y capacidad de los contratistas para la ejecución de las obras o servicios a que se refiere esta Ley.</p> <p>SE DEROGA</p>	<p>Se genera la posibilidad de que cada dependencia o entidad cuente con una herramienta que permita agilizar los procesos de revisión de la documentación para quienes participen en los procedimientos de contratación.</p>
--	---	---

<p>Artículo 77.- Los licitantes o contratistas que infrinjan las disposiciones de esta Ley, serán sancionados por la Secretaría de la Función Pública con multa equivalente a la cantidad de cincuenta hasta mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al mes, en la fecha de la infracción.</p>	<p>Artículo 77.- Los licitantes o contratistas que infrinjan las disposiciones de esta Ley, serán sancionados por la Secretaría de la Función Pública con multa equivalente a la cantidad de cincuenta hasta mil veces la Unidad de Medida y Actualización vigente elevada al mes, en la fecha de la infracción.</p>	<p>Con motivo de la desindexación del Salario Mínimo, resultado de la reforma constitucional del 27 de febrero de 2016, se creó la Unidad de Medida y Actualización (UMA) que es la referencia económica en pesos para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores.</p>
--	---	---

Es fundamental comenzar a reformar la actual Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, en puntos precisos que harán que la industria de la construcción y las dependencias y entidades tengan los mecanismos que generen mayor transparencia en la ejecución de los recursos públicos en esta materia, dando la oportunidad de implementar tecnologías que harán mucho más eficiente los procesos licitatorios, otorgando así, mayor certeza en las asignaciones de ejecución a las empresas ganadoras y un seguimiento puntual al desarrollo de las mismas, asegurando la calidad y mejora de los tiempos en que estas se programen para su cumplimiento.

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

Decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas

Artículo Único. Por el que se deroga la fracción III del artículo 1; se reforma el párrafo cuarto del artículo 24; se reforma el párrafo primero del artículo 27 bis; se reforma el párrafo tercero del artículo 31; se reforma el artículo 32; se reforma el párrafo sexto del artículo 36; se reforma la fracción II del artículo 50; se reforma el párrafo segundo del artículo 53; se reforman los párrafos primero y tercero del artículo 66; se reforma el párrafo segundo, se deroga el párrafo tercero y se adiciona un párrafo cuarto del artículo 74 bis; se reforma el párrafo primero del artículo 76; se reforma el artículo 77 y se adiciona el artículo 10 bis de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, para quedar como sigue:

<p>Artículo 76.- La Secretaría de la Función Pública podrá verificar la calidad de los trabajos a través de los laboratorios, instituciones educativas y de investigación o con las personas que determine, en los términos que establece la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y que podrán ser aquellos con los que cuente la dependencia o entidad de que se trate.</p> <p>El resultado de las comprobaciones se hará constar en un dictamen que será firmado por quien haya hecho la comprobación, así como por el contratista y el representante de la dependencia o entidad respectiva, si hubieren intervenido. La falta de firma del contratista no invalidará dicho dictamen.</p>	<p>Artículo 76.- La Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación podrán verificar la calidad de los trabajos a través de los laboratorios, instituciones educativas y de investigación o con las personas que determine, en los términos que establece la Ley de Infraestructura de la Calidad y que podrán ser aquellos con los que cuente la dependencia o entidad de que se trate.</p> <p>El resultado de las comprobaciones se hará constar en un dictamen que será firmado por quien haya hecho la comprobación, así como por el contratista y el representante de la dependencia o entidad respectiva, si hubieren intervenido. La falta de firma del contratista no invalidará dicho dictamen.</p>	<p>Se dan facultades a la Auditoría Superior de la Federación para coadyuvar a supervisar la calidad de los trabajos.</p> <p>Se actualiza la normatividad en virtud del decreto que abrogó la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y creó la nueva Ley de Infraestructura de la Calidad el 01 de julio de 2020.</p>
---	---	---

Artículo 1. ...

I. ...

II. ...

III. Se deroga

IV. ...

V. ...

VI. ...

...

Artículo 10 Bis. Los titulares de las dependencias y entidades promoverán la adopción de criterios que incentiven la incorporación de las mejores prácticas internacionales y los avances tecnológicos para la planeación, licitación, contratación, ejecución, supervisión y seguimiento de obras públicas y servicios relacionados con las mismas.

Artículo 24. ...

...

...

Para licitar, adjudicar y contratar obras públicas, las dependencias y entidades deberán de contar los estudios y proyectos, permisos ambientales, derechos de propiedad, inmuebles y bienes necesarios, especificaciones de construcción, normas de calidad y el programa de ejecución totalmente terminados. Se exceptúa de lo anterior los casos a que se refieren las fracciones II, V y VIII, salvo los trabajos de mantenimiento, del artículo 42 de esta Ley.

...

Artículo 27 Bis. En las licitaciones públicas, cuyo monto rebase el equivalente a quince millones de Unidades de Medida y Actualización (UMA) diaria vigente y en aquellos casos que determine la Secretaría de la Función Pública atendiendo al impacto que la contratación tenga en los programas sustantivos de la dependencia o entidad, participarán testigos sociales conforme a lo siguiente:

I. ...

II. ...

II. ...

a) ...

b) ...

c) ...

d) ...

e) ...

f) ...

g) ...

h) ...

IV. ...

a). ...

b). ...

c). ...

Artículo 31. ...

I. ...

II. ...

III. ...

IV. ...

V. ...

VI. ...

VII. ...

VIII. ...

IX. ...

X. ...

XI. ...	superior a diez mil veces la Unidad de Medida y Actualización (UMA) vigente elevado al mes, el proyecto de convocatoria deberá ser difundido a través de CompraNet, al menos durante diez días hábiles, lapso durante el cual éstas recibirán los comentarios pertinentes en la dirección electrónica que para tal fin se señale.
XII. ...	
XIII. ...	
XIV. ...	
XV.
XVI.
XVII. ...	Artículo 32. La publicación de la convocatoria a la licitación pública se realizará únicamente a través de CompraNet.
XVIII. ...	La convocatoria tendrá un costo no mayor a 130 UMAS dependiendo de la magnitud, características y complejidad de la obra o servicio que se licite. El dinero recaudado será para la dependencia o entidad convocante.
XIX. ...	
XX. ...	
XXI. ...	Cuando por causas imputables a la dependencia se declare una licitación desierta, está reintegrará a los participantes el monto pagado por la convocatoria.
XXII. ...	
XXIII. ...	Artículo 36. ...
XXIV.
XXV.
XXVI.
XXVII.
XXVIII. ...	En los procedimientos de contratación, las convocantes revisarán la especialidad, experiencia, cumplimiento de contratos , capacidad de los interesados y constancia documental de su inscripción en el registro único de contratistas y, en el de la Dependencia o Entidad cuando así corresponda, referidos en el artículo 74 Bis de esta Ley, así como la demás documentación y requisitos establecidos en la convocatoria.
XXIX. ...	
XXX. ...	
XXXI. ...	
XXXII.
XXXIII. ...	Artículo 50. ...

...

Previo a la publicación de la convocatoria a la licitación pública cuyo presupuesto estimado de contratación sea

I. ...

II. Las dependencias y entidades **tendrán que otorgar un porcentaje** de la asignación presupuestaria aprobada al contrato en el ejercicio de que se trate para que el contratista realice en el sitio de los trabajos la construcción de sus oficinas, almacenes, bodegas e instalaciones y, en su caso, para los gastos de traslado de la maquinaria y equipo de construcción e inicio de los trabajos; así como, para la compra y producción de materiales de construcción, la adquisición de equipos que se instalen permanentemente y demás insumos que deberán otorgar. **Este porcentaje, lo determinará la dependencia o entidad conforme a la complejidad y requerimientos de la obra.**

...

III. ...

IV. ...

V. ...

VI. ...

Artículo 53. ...

Cuando la supervisión sea realizada por **terceras personas**, la supervisora será corresponsable con el residente designado por la dependencia o entidad, en **verificar** la correcta ejecución de los trabajos **de acuerdo a las especificaciones del contrato y la calidad de los materiales**. La aprobación de las estimaciones para efectos de pago deberá ser autorizada por la residencia de obra de la dependencia o entidad. Los contratos de supervisión con terceros, deberán ajustarse a los lineamientos que para tal efecto determine la Secretaría de la Función Pública.

...

Artículo 66. ...

Los trabajos se garantizarán **hasta un plazo de veinticuatro meses conforme a la complejidad y características de la obra para** el cumplimiento de las obligaciones a que se refiere el párrafo anterior, por lo que previamente a la recepción de los trabajos, los contratistas, a su elección, deberán constituir fianza por el equivalente **hasta el veinte** por ciento del monto total ejercido de los trabajos; presentar una carta de crédito irrevocable por el equivalente **hasta por el diez** por ciento del monto total ejercido de los trabajos, o

bien, aportar recursos líquidos por una cantidad equivalente **hasta por el diez** por ciento del mismo monto en fideicomisos especialmente constituidos para ello.

Los recursos aportados en fideicomiso deberán invertirse en instrumentos de renta fija.

Los contratistas, en su caso, podrán retirar sus aportaciones en fideicomiso y los respectivos rendimientos, transcurridos **veinticuatro** meses a partir de la fecha de recepción de los trabajos. En igual plazo quedará automáticamente cancelada la fianza o carta de crédito irrevocable, según sea el caso.

...

...

Artículo 74. ...

Artículo 74 Bis. El sistema integral de información contará, en los términos del Reglamento de esta Ley, con un registro único de contratistas, el cual los clasificará de acuerdo, entre otros aspectos, por actividad, datos generales, nacionalidad e historial en materia de contrataciones y su cumplimiento. Este registro **será obligatorio**, permanente y **estará** a disposición de cualquier interesado, salvo en aquellos casos que se trate de información de naturaleza reservada, en los términos establecidos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

En dicho sistema existirán secciones o subsistemas por dependencia o entidad cuando por las características, complejidad y magnitud de las obras y servicios relacionados con las mismas que realicen, sea necesario clasificar, además de los aspectos que se indican en el párrafo anterior, la especialidad, experiencia, cumplimiento de contratos y capacidad de los contratistas para la ejecución de las obras o servicios a que se refiere esta Ley.

Se deroga

Artículo 76. La Secretaría de la Función Pública y la **Auditoría Superior de la Federación** podrán verificar la calidad de los trabajos a través de los laboratorios, instituciones educativas y de investigación o con las personas que determine, en los términos que establece la Ley de **Infraestructura de la Calidad** y que podrán ser aquellos con los que cuente la dependencia o entidad de que se trate.

...

Artículo 77. Los licitantes o contratistas que infrinjan las disposiciones de esta Ley, serán sancionados por la Secretaría de la Función Pública con multa equivalente a la cantidad de cincuenta hasta mil veces **la Unidad de Medida y Actualización vigente elevada al mes**, en la fecha de la infracción.

Transitorios

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

Segundo. Para los efectos del presente decreto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en un lapso de 180 días, siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación, deberá realizar las adecuaciones normativas en el Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, y demás ordenamientos correspondientes.

Tercero. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en un lapso de 180 días siguientes a la publicación en el Diario Oficial de la Federación, deberá presentar la estrategia para la incorporación de las mejores prácticas internacionales para los efectos a que se refiere el Artículo 10 Bis del presente Decreto, definiendo tiempos de implementación e incluyendo el plan de capacitación tanto del sector público como del sector privado.

Cuarto. Las licitaciones en curso en las que, a la fecha de la entrada en vigor del presente, no se hubiere emitido el fallo, deberán regularse conforme a las reglas previas a esta normatividad.

Quinto. El Registro Único de Contratistas deberá de estar actualizado a más tardar el 1 de enero de 2022, a fin de considerar los datos integrados por los subsistemas que integrarán las dependencias que así lo determinen.

Sexto. A partir del 1 de enero de 2022, aquellos contratistas que no estén inscritos en el padrón de contratistas sectorial de las dependencias donde deseen participar para licitar, no podrán inscribirse en dichas licitaciones.

Notas

1 https://www.asf.gob.mx/uploads/256_Informes_Especiales/Informe_Especial_Obra_publica.pdf

2 <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/infrastructure/>

3 <https://heraldodemexico.com.mx/opinion/contratistas-nel-registro-construtores-servicios-obra-publica-cnec-tiempos-de-infraestructura-marco-a-huerta/>

Dado en la ciudad de México a los 29 días del mes de septiembre de 2020.— Diputado Ricardo Francisco Exsome Zapata (rúbrica).»

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

LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS,
LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y
PROCEDIMIENTOS ELECTORALES
Y LEY GENERAL EN MATERIA
DE DELITOS ELECTORALES

«Iniciativa que reforma diversas disposiciones de las Leyes Generales de Partidos Políticos, de Instituciones y Procedimientos Electorales, y en materia de Delitos Electorales, a cargo del diputado Daniel Gutiérrez Gutiérrez, del Grupo Parlamentario de Morena

El que suscribe, diputado Daniel Gutiérrez Gutiérrez, integrante del Grupo Parlamentario de Morena en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa, de conformidad con lo siguiente:

Esta iniciativa se presenta, a efecto de reunir los elementos exigidos por el artículo 78, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados de este honorable Congreso de la Unión:

Planteamiento del problema que la iniciativa pretende resolver y argumentos que la sustentan

La Democracia sin lugar a dudas es la organización y participación del Estado para que la ciudadanía pueda tomar decisiones y opiniones en la vida pública de cada país.

A través del tiempo la ciudadanía ha exigido reconocer la dignidad de las personas, así como, la pluralidad, la

diversidad y los derechos de cada individuo, y así poder alcanzar el bienestar social.

Es por ello, que la construcción de una sociedad y una verdadera democracia es que cada persona pueda pensar y creer lo que quiera, organizarse con otras personas para expresarse lo que también quieran, sin restricciones y censura, por lo que se debe asegurar que todas y todos tengamos las mismas oportunidades de participar en la toma de decisiones y en el ejercicio del poder.

En la historia de México nacieron diversos partidos políticos entre los años de 1917 y 1928, con el objetivo de dar fin al caudillismo y hacia una nueva era institucional, con la participación de diversos sectores de la sociedad y, sobre todo, de hombres y mujeres organizados que representaban ideologías distintas, identificados como liberales o conservadores, de esta manera se avanzaba hacia la consolidación de la participación ciudadana para construir democracias. Es por ello, que los partidos políticos son considerados parte fundamental en nuestra democracia, y constituye una amplia gama de opciones en la ciudadanía para elegir a sus gobernantes o representantes populares.

La democracia en nuestro país fue limitada durante varios años, donde predominaba un partido hegemónico, cuya competencia se limitaba desde el poder, y en su momento se manipulaban las elecciones cada periodo, y se decidían los cargos públicos que se competían.

Posteriormente la sociedad demandaba una transición democrática que ayudara a generar competencia, y obligó a los actores políticos a iniciar una reforma gradual del sistema electoral en nuestro país, y que permitió el fortalecimiento de los partidos de oposición.

De ahí, que nuestro sistema de partidos es amplio y que se fue dando con reglas legítimas para la obtención y ejercicio del poder. Y este poder, es parte de la lucha o disputa electoral para conquistarlo, a través de estas organizaciones denominadas partidos políticos.

Muchas organizaciones de ciudadanos en todos los estados de la República iniciaron el proceso para constituirse como partidos políticos locales y también de igual manera como partidos políticos a nivel nacional en la llamada transformación política y electoral durante los años de 1988 a 1997.

De lo anterior, nuestra Carta Magna garantiza el derecho de asociación consagrado en el artículo 9, el cual señala lo siguiente:

“Artículo 9o. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.”

Asimismo, en su artículo 41 base I, define a los partidos políticos, como entidades de interés público que determinan sus normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral, y los derechos y las obligaciones que les corresponden, así como las prerrogativas que tiene por ley.

Por lo que hoy en día, contamos con una pluralidad de estas entidades de interés público, que llevan a elecciones más competidas y con derechos políticos y libertades de pensamientos legítimos y alientan la participación política de los ciudadanos.

En estas entidades de interés público como lo define nuestra Constitución existen burocracias y cúpulas partidarias, para la toma de decisiones le corresponde a sus bases o militancia definir las, por lo que se habla de democracia interna de cada partido.

Cabe señalar que, en la última reforma Constitucional de 2014, se reconoce con amplitud los derechos de los militantes de los partidos y refiere a que estos, puedan seleccionar a sus candidatos y dirigencias en forma democrática, por lo que podemos decir que se ha consolidado la participación de los ciudadanos en los partidos existentes.

Aunado a ello, podemos subrayar que los avances han sido significativos para consolidar la democracia en nuestro país, tan es así que en el 2019 diversas organizaciones ciudadanas manifestaron ante el Instituto Nacional Electoral su intención para constituirse como partidos políticos a nivel nacional, para ello, tuvieron que observar los requisitos establecidos en la Ley General de Partidos Políticos vigente, los cuales se señalan a continuación:

El artículo 10, refiere que las organizaciones ciudadanas deberán presentar su declaración de principios, su programa de acción, contar con una cierta cantidad de militantes en los

distintos municipios de los Estados y alcaldías de la Ciudad de México, para su constitución, para mayor precisión, se cita dicho artículo:

Artículo 10.

1. Las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse en partido político nacional o local deberán obtener su registro ante el Instituto o ante el Organismo Público Local, que corresponda.

2. Para que una organización de ciudadanos sea registrada como partido político, se deberá verificar que ésta cumpla con los requisitos siguientes:

a) Presentar una declaración de principios y, en congruencia con éstos, su programa de acción y los estatutos que normarán sus actividades; los cuales deberán satisfacer los requisitos mínimos establecidos en esta Ley;

b) Tratándose de partidos políticos nacionales, contar con tres mil militantes en por lo menos veinte entidades federativas, o bien tener trescientos militantes, en por lo menos doscientos distritos electorales uninominales, los cuales deberán contar con credencial para votar en dicha entidad o distrito, según sea el caso; bajo ninguna circunstancia, el número total de sus militantes en el país podrá ser inferior al 0.26 por ciento del padrón electoral federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate, y

c) Tratándose de partidos políticos locales, contar con militantes en cuando menos dos terceras partes de los municipios de la entidad o de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; los cuales deberán contar con credencial para votar en dichos municipios o demarcaciones; bajo ninguna circunstancia, el número total de sus militantes en la entidad podrá ser inferior al 0.26 por ciento del padrón electoral que haya sido utilizado en la elección local ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate.

El artículo 11, establece que a partir de la presentación del aviso de intención de constituirse como partido político y hasta la resolución sobre las procedencias del registro informará mensualmente al INE el origen y destino de los recursos utilizados por estas organizaciones de ciudadanos.

Artículo 11.

1. La organización de ciudadanos que pretenda constituirse en partido político para obtener su registro ante el Instituto deberá, tratándose de partidos políticos nacionales, o ante el Organismo Público Local que corresponda, en el caso de partidos políticos locales informar tal propósito a la autoridad que corresponda en el mes de enero del año siguiente al de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en el caso de registro nacional, o de Gobernador o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, tratándose de registro local.

2. A partir del momento del aviso a que se refiere el párrafo anterior, hasta la resolución sobre la procedencia del registro, la organización informará mensualmente al Instituto sobre el origen y destino de sus recursos, dentro de los primeros diez días de cada mes.

Por otra parte, el artículo 12 señala que para la constitución de un Partido Político Nacional se deberá acreditar la celebración de asambleas, por lo menos en veinte entidades federativas o en doscientos Distritos Electorales, en presencia de un funcionario del Instituto, quien certificará la realización de las asambleas y que no haya existido intervención de organizaciones gremiales para la realización de estas.

Dicho artículo se cita a continuación:

Artículo 12.

1. Para la constitución de un partido político nacional se deberá acreditar lo siguiente:

a) La celebración de asambleas, por lo menos en veinte entidades federativas o en doscientos distritos electorales, en presencia de un funcionario del Instituto, quien certificará:

I. El número de afiliados que concurrieron y participaron en la asamblea estatal o distrital, que en ningún caso podrá ser menor a tres mil o trescientos, respectivamente, de conformidad con lo dispuesto por esta Ley; que suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación; que asistieron libremente; que conocieron y aprobaron la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos; y que eligieron a los delegados propietarios y suplentes a la asamblea nacional constitutiva;

II. Que, con los ciudadanos mencionados en la fracción anterior, quedaron formadas las listas de afiliados, con el nombre, los apellidos, domicilio, clave y folio de la credencial para votar, y

III. Que en la realización de la asamblea de que se trate no existió intervención de organizaciones gremiales o de otras con objeto social diferente al de constituir el partido político.

b) La celebración de una asamblea nacional constitutiva ante la presencia del funcionario designado por el Instituto, quien certificará:

I. Que asistieron los delegados propietarios o suplentes, elegidos en las asambleas estatales o distritales;

II. Que acreditaron, por medio de las actas correspondientes, que las asambleas se celebraron de conformidad con lo prescrito en el inciso a) de este artículo;

III. Que se comprobó la identidad y residencia de los delegados a la asamblea nacional, por medio de su credencial para votar u otro documento fehaciente;

IV. Que los delegados aprobaron la declaración de principios, programa de acción y estatutos, y

V. Que se presentaron las listas de afiliados con los demás ciudadanos con que cuenta la organización en el país, con el objeto de satisfacer el requisito del porcentaje mínimo exigido por esta Ley. Estas listas contendrán los datos requeridos en la fracción II del inciso anterior.

Si bien es cierto, en el mes de febrero de este año (2020), **siete organizaciones** de ciudadanos solicitaron al INE dicha intención de registrarse como partidos políticos nacionales entre los que se encuentran los siguientes:

Organización de ciudadanos

1. Encuentro Solidario
2. Grupo Social Promotor de México
3. Redes sociales Progresistas
4. Libertad y Responsabilidad Democrática, AC

5. Fuerza Social por México

6. Fundación Alternativa, AC

7. Súmate a Nosotros

Dichas organizaciones de ciudadanos que manifestaron su interés de convertirse en partido político fueron fiscalizadas por las Unidades Técnicas del INE, respecto a sus ingresos, gastos y los requisitos establecidos en la Ley General de Partidos Políticos que se enunciaron anteriormente.

De ello, se emitió la “Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes mensuales de ingresos y egresos de las organizaciones de ciudadanos que presentaron solicitud formal para obtener su registro como partido político nacional por el periodo comprendido de enero de dos mil diecinueve a febrero de dos mil veinte”, número INE/CG/196/2020.

El Consejo General como órgano superior del propio Instituto Nacional Electoral emitió la resolución antes mencionada, en la cual observó diversas anomalías y faltas a la Ley Electoral y a normas jurídicas internas del Instituto, de las organizaciones ciudadanas en el proceso de inicio para su registro como partidos políticos, garantizando su derecho de audiencia para solventar las observaciones que se enunciarán de manera general para su precisión:

A) Contratos de donación sin firma del representante legal;

B) Otorgamiento de despensas que no se vincularon con el objeto para la constitución del Partido Político;

C) Registro extemporáneo de su Asociación Civil y cuentas bancarias;

D) Omisión de reportar gasto en la celebración de asambleas;

E) Aportaciones de personas no identificadas;

F) Origen lícito de aportaciones recibidas de afiliados a un sindicato;

G) Aportaciones superiores en efectivo;

- H) Aportaciones de personas impedidas;
- I) Omisión de presentar estados de cuentas bancarios;
- J) Omisión de reportar gastos de publicidad en redes sociales, entre otros gastos;
- K) Omisión de presentar evidencia de los servicios contratados, contratos de donación entre otros;
- L) Omisión de presentar la documentación comprobatoria del origen de los recursos.

Asimismo, en la sesión del Consejo General del INE celebrado el pasado 7 de septiembre del 2020, se observó las sanciones millonarias que cada organización de ciudadanos fueron acreedores por las faltas antes mencionadas, y además que salió a luz la utilización de viejas prácticas antidemocráticas que utilizaron éstas para la constitución de asambleas en los diferentes municipios de las entidades federativas y alcaldías de la Ciudad de México, entre acarreo de personas, paga por asistencia y afiliación a las organizaciones, utilización de recursos públicos, intervención de ministros de culto religiosos o de alguna congregación, como lo es que se identificó que el domicilio en donde se realizó alguna asamblea fue en instalaciones religiosas, en diversas entidades. Además, un ejemplo, como se ha señalado en diversos medios de comunicación donde en el Estado de Guanajuato un porcentaje considerable de las personas asistentes manifestaron que les fue ofrecida y entregada de alguna dádiva o despensa.

En diversos recorridos que he tenido en mi estado como en la Ciudad de México, algunas personas me han manifestado que fueron invitados para asistir a un evento o asamblea política por el pago en efectivo entre los 150 a 200 pesos por persona.

Si existen estas viejas prácticas en los procesos de constitución de partidos políticos, que nos podríamos esperar en las elecciones futuras, donde participen ya como partidos políticos en las diferentes entidades del país.

Según datos de la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales, en 2018 realizó una encuesta en la cual refiere que las causas fundamentales para que se pueda dar la compra de voto, fueron “la necesidad económica”, “la corrupción” y “la ignorancia”.

La gente pobre es la víctima que lleva a vender su voto por la necesidad económica y la marginación en la que se encuentran, por lo que se vuelven un botín atractivo para los candidatos u organizaciones afines a un partido político

Este tipo de sector obliga a las personas pobres a vender su voto a los candidatos a puestos públicos a cambio de la entrega de dinero que se ha vuelto más común en las últimas elecciones en nuestro país, o también la promesa, de bienes o servicios.

Este tipo de prácticas es sin duda un obstáculo al fortalecimiento de la democracia en México, pero también lo es, de donde se adquieren recursos para ello, por un lado, el desvío de recursos públicos y por otro que puedan ser recursos de procedencia ilícita, conductas que realizan los candidatos o partidos políticos y que hoy se da con las organizaciones ciudadanas que quieren constituirse como partido político, pero que no se encuentra dentro de la Legislación vigente.

Las conductas promovidas por los representantes de las organizaciones ciudadanas han pasado por desapercibido en nuestro país, y que es una constante en la constitución de las asambleas para crear un partido político, es por ello, que este tipo de prácticas de coacción de conciencias mediante engaños, promesas y pago por afiliarse en una asamblea, deberán ser punitivas, con el objeto de desalentar estas viejas prácticas antidemocráticas en nuestro país.

Además, otra de las conductas que menoscaban los procesos electorales y que ayudaron a viejas prácticas como hemos señalado anteriormente, consistió que los operadores y candidatos organizaron a través de ciudadanos en diversas colonias de las entidades federativas donde hubo elecciones en el pasado proceso electoral de 2018, fue que prestaran o facilitaran su vivienda para citar antes, durante y después de la jornada electoral a los votantes para entregarles dádivas, despensas, tarjetas bancarias o dinero en efectivo previa comprobación de fotos a través de celulares donde se observaba que se votó por ciertos partidos o candidatos.

Por lo que, la procuración de justicia electoral en México debe contar con normas jurídicas que sancionen este tipo de conductas a las personas que lesionan de manera grave los principios básicos que consagran nuestra Constitución en materia electoral.

Contenido de la iniciativa

Se somete a la consideración de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión la siguiente iniciativa de decreto por el que se reforma y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Partidos Políticos, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, a efecto de vigilar y sancionar a las personas o delegados de las organizaciones ciudadanas que pretendan constituirse como partido político entre otras, como se señala en los cuadros siguientes:

Ley General de Partidos Políticos

ACTUAL	REFORMA
<p>Artículo 12.</p> <p>1. Para la constitución de un partido político nacional se deberá acreditar lo siguiente:</p> <p>a) La celebración de asambleas, por lo menos en veinte entidades federativas o en doscientos distritos electorales, en presencia de un funcionario del Instituto, quien certificará:</p> <p>I. El número de afiliados que concurrieron y participaron en la asamblea estatal o distrital, que en ningún caso podrá ser menor a tres mil o trescientos, respectivamente, de conformidad con lo dispuesto por esta Ley; que suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación; que asistieron libremente; que conocieron y aprobaron la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos; y que eligieron a los delegados propietarios y suplentes a la asamblea nacional constitutiva;</p> <p>II. Que con los ciudadanos mencionados en la fracción anterior, quedaron formadas las listas de afiliados, con el nombre, los apellidos, domicilio, clave y folio de la credencial para votar, y</p> <p>III. Que en la realización de la asamblea de que se trate no existió intervención de organizaciones gremiales o de otras con objeto social diferente al de constituir el partido político.</p>	<p>Artículo 12.</p> <p>1. Para la constitución de un partido político nacional se deberá acreditar lo siguiente:</p> <p>a) [...]</p> <p>I. [...]</p> <p>II. [...]</p> <p>III. Que en la realización de la asamblea de que se trate no existió intervención de organizaciones gremiales o de otras con objeto social diferente al de constituir el partido político.</p> <p>IV. Que los ciudadanos concurrentes en la asamblea estatal o distrital de que se trate, acudieron por voluntad propia, sin que haya</p>

	<p>existido acarreo, engaño, promesas de cualquier índole o pago en dinero o especie, para su celebración y asistencia.</p>
<p>Artículo 13.</p> <p>1. Para el caso de las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse en partido político local, se deberá acreditar:</p> <p>a) La celebración, por lo menos en dos terceras partes de los distritos electorales locales, o bien, de los municipios o demarcaciones territoriales del Distrito Federal, según sea el caso, de una asamblea en presencia de un funcionario del Organismo Público Local competente, quien certificará:</p> <p>I. El número de afiliados que concurrieron y participaron en las asambleas, que en ningún caso podrá ser menor del 0.26% del padrón electoral del distrito, Municipio o demarcación, según sea el caso; que suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación; que asistieron libremente; que conocieron y aprobaron la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos; y que eligieron a los delegados propietarios y suplentes a la asamblea local constitutiva;</p> <p>II. Que con los ciudadanos mencionados en la fracción anterior, quedaron formadas las listas de afiliados, con el nombre, los apellidos, domicilio, clave y folio de la credencial para votar, y</p> <p>III. Que en la realización de las asambleas de que se trate no existió intervención de organizaciones gremiales o de otras con objeto social diferente al de constituir el partido político.</p>	<p>Artículo 13.</p> <p>1. Para el caso de las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse en partido político local, se deberá acreditar:</p> <p>a) [...]</p> <p>I. [...]</p> <p>II. [...]</p> <p>III. [...]</p> <p>IV. Que los ciudadanos concurrentes en la asamblea estatal o distrital de que se trate, acudieron por voluntad propia, sin que haya existido acarreo, engaño, promesas de cualquier índole o pago en dinero o especie, para su celebración y asistencia.</p>
<p>CAPÍTULO III</p> <p>De la Verificación de Operaciones Financieras</p>	<p>CAPÍTULO III</p> <p>De la Verificación de Operaciones Financieras</p>

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

<p>Artículo 58.</p> <p>1. El Consejo General del Instituto a través de su Unidad Técnica, podrá solicitar a la unidad administrativa competente en materia de inteligencia financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público informes de operaciones financieras ante la presunción sobre el origen ilícito de los recursos aportados a los partidos políticos.</p> <p>2. Asimismo a solicitud del órgano de fiscalización la unidad administrativa competente en materia de inteligencia financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público informará respecto de disposiciones en efectivo que realice cualquier órgano o dependencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios durante cualquier proceso electoral, cuando tales operaciones se consideren relevantes o inusuales de conformidad con los ordenamientos aplicables.</p>	<p>Artículo 58.</p> <p>1. El Consejo General del Instituto a través de su Unidad Técnica, podrá solicitar a la unidad administrativa competente en materia de inteligencia financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público informes de operaciones financieras ante la presunción sobre el origen ilícito de los recursos aportados a los partidos políticos y a las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse como partidos políticos.</p> <p>2. [...]</p>
---	--

<p>CAPÍTULO I</p> <p>De los Sujetos, Conductas Sancionables y Sanciones</p> <p>Artículo 453.</p> <p>1. Constituyen infracciones a la presente Ley de las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir partidos políticos:</p> <p>a) No informar mensualmente al Instituto o a los Organismos Públicos Locales del origen y destino de los recursos que obtengan para el desarrollo de las actividades tendientes a la obtención del registro;</p> <p>b) Permitir que en la creación del partido político intervengan organizaciones gremiales u otras con objeto social diferente a dicho propósito, salvo el caso de agrupaciones políticas nacionales, y</p>	<p>CAPÍTULO I</p> <p>De los Sujetos, Conductas Sancionables y Sanciones</p> <p>Artículo 453.</p> <p>1. Constituyen infracciones a la presente Ley de las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir partidos políticos:</p> <p>a) [...]</p> <p>b) Permitir que en la creación del partido político intervengan organizaciones gremiales o de culto religioso u otras con objeto social</p>
---	---

c) Realizar o promover la afiliación colectiva de ciudadanos a la organización o al partido para el que se pretenda registro.	diferente a dicho propósito, salvo el caso de agrupaciones políticas nacionales, y c) [...]
	d) Promover la afiliación y asistencia de ciudadanos a las asambleas locales o distritales mediante el engaño, promesas o pago en dinero o especie para celebrarlas.

Ley General en Materia de Delitos Electorales

ACTUAL	REFORMA
Artículo 7. Se impondrán de cincuenta a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien: I. Vote a sabiendas de que no cumple con los requisitos de la ley; II. Vote más de una vez en una misma elección; III. Haga proselitismo o presione objetivamente a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes, con el fin de orientar el sentido de su voto o para que se abstenga de emitirlo; IV. Obstaculice o interfiera el desarrollo normal de las votaciones, el escrutinio y cómputo, o el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales; introduzca o sustraiga de las urnas ilícitamente una o más boletas electorales, o bien, introduzca boletas falsas; obtenga o solicite declaración firmada del elector acerca de su intención o el sentido de su voto. La pena se aumentará hasta el doble cuando se ejerza violencia contra los funcionarios electorales; V. Recoja en cualquier tiempo, sin causa prevista por la ley, una o más credenciales para votar de los ciudadanos; VI. Retenga durante la jornada electoral, sin causa justificada por la ley, una o más credenciales para votar de los ciudadanos;	Artículo 7. Se impondrán de cincuenta a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien: I. [...] II. [...] III. [...] IV. [...] V. [...] VI. [...]

VII. Solicite votos por paga, promesa de dinero u otra contraprestación, o bien mediante violencia o amenaza, presione a otro a asistir a eventos proselitistas, o a votar o abstenerse de votar por un candidato, partido político o coalición, durante la campaña electoral, el día de la jornada electoral o en los tres días previos a la misma. Si la conducta especificada en el párrafo anterior es cometida por un integrante de un organismo de seguridad pública, se aumentará hasta un tercio de la pena prevista en el presente artículo. De igual forma, se sancionará a quien amenace con suspender los beneficios de programas sociales, ya sea por no participar en eventos proselitistas, o bien, para la emisión del sufragio en favor de un candidato, partido político o coalición; o a la abstención del ejercicio del derecho de voto o al compromiso de no votar a favor de un candidato, partido político o coalición; VIII. Solicite u ordene evidencia del sentido de su voto o viole, de cualquier manera, el derecho del ciudadano a emitir su voto en secreto; IX. Vote o pretenda votar con una credencial para votar de la que no sea titular; X. Organice la reunión o el transporte de votantes el día de la jornada electoral, con la finalidad de influir en el sentido del voto; XI. Se apodere, destruya, altere, posea, use, adquiera, venda o suministre de manera ilegal, en cualquier tiempo, materiales o documentos públicos electorales. Si el apoderamiento se realiza en lugar cerrado o con violencia, se aumentará la pena hasta en un tercio más. Si éste se realiza por una o varias personas armadas o que porten objetos peligrosos, a la pena señalada se aumentará hasta en una mitad más; XII. Se apodere, destruya, altere, posea, use, adquiera, venda o suministre de manera ilegal, equipos o insumos necesarios para la elaboración de credenciales para votar. Si el apoderamiento se realiza en lugar cerrado o con violencia, se aumentará hasta un tercio de la	VII. [...] VIII. Facilite, proporcione o conceda un inmueble para la entrega para pago de votos ya sea en dinero o en especie, previo, durante y posterior a la jornada electoral; IX. A quien mediante engaños, promesas o pago en dinero o especie, invite a la ciudadanía a las asambleas locales o distritales de una organización que pretenda constituirse como partido político. X. Solicite u ordene evidencia del sentido de su voto o viole, de cualquier manera, el derecho del ciudadano a emitir su voto en secreto; XI. Vote o pretenda votar con una credencial para votar de la que no sea titular; XII. Organice la reunión o el transporte de votantes el día de la jornada electoral, con la finalidad de influir en el sentido del voto; XIII. Se apodere, destruya, altere, posea, use, adquiera, venda o suministre de manera ilegal, en cualquier tiempo, materiales o documentos públicos electorales. Si el apoderamiento se realiza en lugar cerrado o con violencia, se aumentará la pena hasta en un tercio más. Si éste se realiza por una o varias personas armadas o que porten objetos
--	---

pena. Si éste se realiza por una o varias personas armadas o que porten objetos peligrosos, a la pena señalada se aumentará hasta en una mitad; XIII. Obstaculice o interfiera el traslado y entrega de los paquetes y documentos públicos electorales; XIV. Impida, sin causa legalmente justificada, la instalación o clausura de una casilla. Si la conducta se realiza por una o varias personas armadas o que utilicen o porten objetos peligrosos, a la pena señalada se aumentará hasta en una mitad, con independencia de las que correspondan por la comisión de otros delitos; XV. Durante los tres días previos a la elección y hasta la hora del cierre oficial de las casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional, publique o difunda por cualquier medio los resultados de encuestas o sondeos de opinión que tengan por objeto dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos; XVI. Realice por cualquier medio algún acto que provoque temor o intimidación en el electorado que atente contra la libertad del sufragio, o perturbe el orden o el libre acceso de los electores a la casilla. Si la conducta se realiza por una o varias personas armadas o que utilicen o porten objetos peligrosos, a la pena señalada se aumentará hasta en una mitad, con independencia de las que correspondan por la comisión de otros delitos; XVII. Sin causa justificada por la ley, abra los paquetes electorales o retire los sellos o abra los lugares donde se resguardan; XVIII. Por sí o interpósita persona, proporcione fondos provenientes del extranjero a un partido político, coalición, agrupación política o candidato para apoyar actos proselitistas dentro de una campaña electoral; XIX. Exprima o utilice facturas o documentos comprobatorios de gasto de partido político o	peligrosos, a la pena señalada se aumentará hasta en una mitad más; XIV. Se apodere, destruya, altere, posea, adquiera, comercialice o suministre de manera ilegal, equipos o insumos necesarios para la elaboración de credenciales para votar. Si el apoderamiento se realiza en lugar cerrado o con violencia, se aumentará hasta un tercio de la pena. Si éste se realiza por una o varias personas armadas o que porten objetos peligrosos, a la pena señalada se aumentará hasta en una mitad; XV. Obstaculice o interfiera el traslado y entrega de los paquetes y documentos públicos electorales; XVI. Impida, sin causa legalmente justificada, la instalación o clausura de una casilla. Si la conducta se realiza por una o varias personas armadas o que utilicen o porten objetos peligrosos, a la pena señalada se aumentará hasta en una mitad, con independencia de las que correspondan por la comisión de otros delitos; XVII. Durante los tres días previos a la elección y hasta la hora del cierre oficial de las casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional, publique o difunda por cualquier medio los resultados de encuestas o sondeos de opinión que tengan por objeto dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos; XVIII. Realice por cualquier medio algún acto que provoque temor o intimidación en el electorado que atente contra la libertad del sufragio, o perturbe el orden o el libre acceso de los electores a la casilla. Si la conducta se realiza por una o varias personas armadas o que utilicen o porten objetos peligrosos, a la pena señalada se aumentará hasta en una mitad, con independencia de las que correspondan por la comisión de otros delitos; XIX. Sin causa justificada por la ley, abra los paquetes electorales o retire los sellos o abra los lugares donde se resguardan; XX. Por sí o interpósita persona, proporcione fondos provenientes del extranjero a un partido político, coalición, agrupación política o candidato para apoyar actos proselitistas dentro de una campaña electoral; XXI. Exprima o utilice facturas o documentos comprobatorios de gasto de partido político o
--	---

candidato, alterando el costo real de los bienes o servicios prestados; XX. Usurpe el carácter de funcionario de casilla, o XXI. Provea bienes y servicios a las campañas electorales sin formar parte del padrón de proveedores autorizado por el órgano electoral administrativo.	candidato, alterando el costo real de los bienes o servicios prestados; XXII. Usurpe el carácter de funcionario de casilla, o XXIII. Provea bienes y servicios a las campañas electorales sin formar parte del padrón de proveedores autorizado por el órgano electoral administrativo.
---	---

II. Fundamento legal de la iniciativa.

Esta iniciativa se presenta en ejercicio de las facultades que, al suscrito, en su calidad de Diputado Federal de la LXIV Legislatura del H. Congreso de la Unión, le confiere los artículos 70, párrafos segundo y cuarto y 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como artículo 6, numeral 1, fracción I, 77 numeral 1 y 78 numeral 1 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

III. Denominación del proyecto de ley.

Decreto por el que se reforman diversas disposiciones a la Ley General de Partidos Políticos, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Delitos Electorales.

IV. Ordenamientos a modificar.

Artículos 12, 13 y 58, de la Ley General de Partidos Políticos; artículo 453 de la Ley General de Instituciones y

Procedimientos Electorales; y el artículo 7 de la Ley General de Delitos Electorales.

V. Texto normativo propuesto.

Decreto por el que se reforman diversas disposiciones a la Ley General de Partidos Políticos, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General en Materia de Delitos Electorales

Artículo Primero. Se reforman los artículos 12, fracción III y se adiciona la fracción IV; 13, se adiciona la fracción IV; 58, numeral I de la Ley General de Partidos Políticos, para quedar como sigue:

Artículo 12.

1. Para la constitución de un partido político nacional se deberá acreditar lo siguiente:

a) ...

I. ...

II. ...

III. Que en la realización de la asamblea de que se trate no existió intervención de organizaciones gremiales **o de culto religioso** y de otras con objeto social diferente al de constituir el partido político.

IV. Que los ciudadanos concurrentes en la asamblea estatal o distrital de que se trate, acudieron por voluntad propia, sin que haya existido acarreo, engaño, promesas de cualquier índole o pago en dinero o especie, para su celebración y asistencia.

b) ...

Artículo 13.

1. ...

a) ...

I. ...

II. ...

III. ...

IV. Que los ciudadanos concurrentes en la asamblea estatal o distrital de que se trate, acudieron por voluntad propia, sin que haya existido acarreo, engaño, promesas de cualquier índole o pago en dinero o especie, para su celebración y asistencia.

Artículo 58.

1. El Consejo General del Instituto a través de su Unidad Técnica, podrá solicitar a la unidad administrativa competente en materia de inteligencia financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público informes de operaciones financieras ante la presunción sobre el origen ilícito de los recursos aportados a los partidos políticos **y a las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse como partidos políticos.**

2. ...

Artículo Segundo. Se reforma el artículo, 453 numeral 1, inciso b) y se adiciona el inciso d), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

Artículo 453.

1. ...

a) ...

b) Permitir que en la creación del partido político intervengan organizaciones gremiales **o de culto religioso** u otras con objeto social diferente a dicho propósito, salvo el caso de agrupaciones políticas nacionales, y

c) ...

d) Promover la afiliación y asistencia de ciudadanos a las asambleas locales o distritales mediante el engaño, promesas o pago en dinero o especie para celebrarlas.

Artículo Tercero. Se reforma y adiciona el artículo, 7 para adicionar la fracción VIII y IX, y se recorren las subsecuentes de la Ley General de Delitos Electorales, para quedar como sigue:

Artículo 7. ... :

I. ...

II. ...

III. ...

IV. ...

V. ...

VI. ...

VII. ...

VIII. Facilite, proporcione o conceda un inmueble para la entrega para pago de votos ya sea en dinero o en especie, previo, durante y posterior a la jornada electoral;

IX. A quien, mediante engaños, promesas o pago en dinero o especie, invite a la ciudadanía a las asambleas locales o distritales de una organización que pretenda constituirse como partido político.

X. Solicite u ordene evidencia del sentido de su voto o viole, de cualquier manera, el derecho del ciudadano a emitir su voto en secreto;

XI. Vote o pretenda votar con una credencial para votar de la que no sea titular;

XII. Organice la reunión o el transporte de votantes el día de la jornada electoral, con la finalidad de influir en el sentido del voto;

XIII. Se apodere, destruya, altere, posea, use, adquiera, venda o suministre de manera ilegal, en cualquier tiempo, materiales o documentos públicos electorales.

Si el apoderamiento se realiza en lugar cerrado o con violencia, se aumentará la pena hasta en un tercio más. Si éste se realiza por una o varias personas armadas o que porten objetos peligrosos, a la pena señalada se aumentará hasta en una mitad más;

XIV. Se apodere, destruya, altere, posea, adquiera, comercialice o suministre de manera ilegal, equipos o

insumos necesarios para la elaboración de credenciales para votar.

Si el apoderamiento se realiza en lugar cerrado o con violencia, se aumentará hasta un tercio de la pena. Si éste se realiza por una o varias personas armadas o que porten objetos peligrosos, a la pena señalada se aumentará hasta en una mitad;

XV. Obstaculice o interfiera el traslado y entrega de los paquetes y documentos públicos electorales;

XVI. Impida, sin causa legalmente justificada, la instalación o clausura de una casilla. Si la conducta se realiza por una o varias personas armadas o que utilicen o porten objetos peligrosos, a la pena señalada se aumentará hasta en una mitad, con independencia de las que correspondan por la comisión de otros delitos;

XVII. Durante los tres días previos a la elección y hasta la hora del cierre oficial de las casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional, publique o difunda por cualquier medio los resultados de encuestas o sondeos de opinión que tengan por objeto dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos;

XVIII. Realice por cualquier medio algún acto que provoque temor o intimidación en el electorado que atente contra la libertad del sufragio, o perturbe el orden o el libre acceso de los electores a la casilla.

Si la conducta se realiza por una o varias personas armadas o que utilicen o porten objetos peligrosos, a la pena señalada se aumentará hasta en una mitad, con independencia de las que correspondan por la comisión de otros delitos;

XIX. Sin causa justificada por la ley, abra los paquetes electorales o retire los sellos o abra los lugares donde se resguarden;

XX. Por sí o interpósita persona, proporcione fondos provenientes del extranjero a un partido político, coalición, agrupación política o candidato para apoyar actos proselitistas dentro de una campaña electoral;

XXI. Expida o utilice facturas o documentos comprobatorios de gasto de partido político o candidato, alterando el costo real de los bienes o servicios prestados;

XXII. Usurpe el carácter de funcionario de casilla, o

XXIII. Provea bienes y servicios a las campañas electorales sin formar parte del padrón de proveedores autorizado por el órgano electoral administrativo.

VI. Artículos transitorios

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

Segundo. Se derogan las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan al presente decreto.

Bibliografía

<https://www.redalyc.org/pdf/115/11502811.pdf>

<https://heraldodemexico.com.mx/opinion/calderon-del-jolgorio-con-tequila-a-la-furia/>

<https://dialogosdemocracia.humanidades.unam.mx/compra-de-votos/>

http://www.fepade.gob.mx/work/models/fepade/Resource/151/Estudio_Delitos_Electorales_2018.pdf

"Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes mensuales de ingresos y egresos de las organizaciones de ciudadanos que presentaron solicitud formal para obtener su registro como partido político nacional por el periodo comprendido de enero de dos mil diecinueve a febrero de dos mil veinte", número INE/CG/196/2020.

Palacio Legislativo en San Lázaro, a 29 de septiembre del año dos mil veinte.— Diputado Daniel Gutiérrez Gutiérrez (rúbrica).»

Se turna a las Comisiones Unidas de Gobernación y Población, y de Justicia, para dictamen.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa que reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Emeteria Claudia Martínez Aguilar, del Grupo Parlamentario de Morena

La suscrita, Emeteria Claudia Martínez Aguilar, diputada federal de 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 la consideración de esta asamblea, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el noveno párrafo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La participación de la sociedad en los asuntos públicos y comunitarios es esencial para fortalecer, ampliar y legitimar los sistemas democráticos. Una democracia cuyos mecanismos de participación limiten o marginen a las personas por causas económicas, de género, étnicas, culturales, regionales, religiosas, ideológicas, de preferencias sexuales, de edad, o cualquier otro motivo, es una democracia poco representativa. Entre más participación haya en los procesos políticos, económicos, sociales y culturales de un país, más democrático, incluyente y legítimo es su sistema.

De esta forma, podemos establecer que el ejercicio de la democracia depende de los roles que desempeñan las personas en la sociedad; por ello, es importante fomentarla y ligarla a todos los procesos para la construcción del bien común. La participación ciudadana es un mecanismo social que funciona para el desarrollo local, además de promover una democracia participativa a través de la integración de la comunidad en los diversos quehaceres de su entorno. En este sentido, toda persona debe contar con la oportunidad de intervenir en las decisiones públicas, deliberar, discutir y cooperar con las autoridades, así como para incidir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas y actos de gobierno de manera efectiva, amplia, equitativa, democrática y accesible; y en el proceso de planeación, elaboración, aprobación, gestión, evaluación y control de planes, programas, políticas y presupuestos públicos.¹

En este orden de ideas, la presente iniciativa plantea el problema que enfrenta la participación de niñas niños y adolescentes en los procesos de decisiones públicas que inciden en su entorno y afectan sus derechos fundamentales. El tema es relevante, porque prácticamente la totalidad de los mecanismos de participación existentes en México están destinados a los ciudadanos. El concepto de ciudadano y ciudadanía es muy amplio, sin embargo, para efectos de la presente Iniciativa se resalta el aspecto jurídico que establece la condición de la mayoría de edad para que las personas accedan a la categoría de ciudadanos. Por lo tanto, es posible observar que las personas menores de 18 años de edad están excluidas de los procesos de participación y consulta que prevé la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las legislaciones secundarias aplicables.

Ahora, bien, niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la participación, toda vez que una serie de legislaciones nacionales e instrumentos internacionales reconocen ese derecho fundamental. En el ámbito internacional, el Instrumento más importante en materia de derechos de la niñez y la adolescencia, es la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989, y que entró en vigor el 2 de septiembre de 1990.

La Convención sobre los Derechos del Niño reconoce el derecho a la participación de forma explícita e implícita, a partir de los siguientes artículos, por cuya trascendencia es pertinente citar textualmente:

Artículo 12

1. Los Estados parte garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio, el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño.

2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional.

Artículo 13

1. El niño tendrá derecho a la libertad de expresión; ese derecho incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño.

Artículo 14

1. Los Estados parte respetarán el derecho del niño a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.

Artículo 15

1. Los Estados parte reconocen los derechos del niño a la libertad de asociación y a la libertad de celebrar reuniones pacíficas.ⁱⁱ

Puede observarse que el artículo 12 de la Convención es claro en el reconocimiento del derecho a la participación de la niñez, al establecer que los Estados parte deben garantizar al niño la oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que le afecte. Del mismo modo, los artículos 13, 14 y 15 garantizan los derechos de libertad de expresión, de pensamiento y de asociación, los cuales son indispensables para que niñas, niños y adolescentes ejerzan plenamente su derecho a participar en los procesos sociales, económicos y culturales susceptibles de afectar directamente su entorno.

En cuanto a la legislación nacional, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), que es el ordenamiento más importante en esta materia, reconoce el derecho a la participación de la niñez y la adolescencia. En el artículo 13, se enlistan los derechos que la Ley reconoce, en los siguientes términos:

Artículo 13. Para efectos de la presente Ley son derechos de niñas, niños y adolescentes, de manera enunciativa más no limitativa, los siguientes:

I. Derecho a la vida, a la paz, a la supervivencia y al desarrollo;

II. Derecho de prioridad;

III. Derecho a la identidad;

- IV. Derecho a vivir en familia;
- V. Derecho a la igualdad sustantiva;
- VI. Derecho a no ser discriminado;
- VII. Derecho a vivir en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo integral;
- VIII. Derecho a una vida libre de violencia y a la integridad personal;
- IX. Derecho a la protección de la salud y a la seguridad social;
- X. Derecho a la inclusión de niñas, niños y adolescentes con discapacidad;
- XI. Derecho a la educación;
- XII. Derecho al descanso y al esparcimiento;
- XIII. Derecho a la libertad de convicciones éticas, pensamiento, conciencia, religión y cultura;
- XIV. Derecho a la libertad de expresión y de acceso a la información;
- XV. Derecho de participación;**
- XVI. Derecho de asociación y reunión;
- XVII. Derecho a la intimidad;
- XVIII. Derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso;
- XIX. Derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes, y
- XX. Derecho de acceso a las Tecnologías de la Información y Comunicación.

En los artículos 71, 72, 73, y 74, la LGDNNA desglosa los componentes que incluye el derecho de participación de niñas, niños y adolescentes, en los siguientes términos:

Del Derecho a la Participación

Artículo 71. Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a ser escuchados y tomados en cuenta en los asuntos de su interés, conforme a su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez.

Artículo 72. Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, están obligados a disponer e implementar los mecanismos que garanticen la participación permanente y activa de niñas; niños y adolescentes en las decisiones que se toman en los ámbitos familiar, escolar, social, comunitario o cualquier otro en el que se desarrollen.

Artículo 73. Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a participar, a ser escuchados y tomados en cuenta en todos los procesos judiciales y de procuración de justicia donde se diriman controversias que les afectan, en los términos señalados por el Capítulo Décimo Octavo.

Artículo 74. Niñas, niños y adolescentes también tienen derecho a que las diferentes instancias gubernamentales, en los tres órdenes de gobierno, les informen de qué manera su opinión ha sido valorada y tomada en cuenta su solicitud.

La misma LGDNNA establece en el Artículo 2 que, “para garantizar la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, las autoridades realizarán las acciones y tomarán medidas, de conformidad con los principios establecidos en la presente Ley. Para tal efecto, deberán: ... Promover la participación, tomar en cuenta la opinión y considerar los aspectos culturales, éticos, afectivos, educativos y de salud de niñas, niños y adolescentes, en todos aquellos asuntos de su incumbencia, de acuerdo a su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez.”

Es evidente que, tanto en el terreno internacional, como en el marco jurídico mexicano, los Instrumentos y legislaciones en la materia reconocen el derecho de niñas, niños y adolescentes a la participación; estableciendo especificaciones y rutas explícitas para promover el ejercicio de este derecho.

A efecto de remarcar la importancia que tiene la participación en la formación integral de niñas, niños y adolescentes, es pertinente hacer referencia a reflexiones e investigaciones de expertos reconocidos internacionalmente. El proyecto

Ciudades Amigas, Hablemos de Participación Infantil, considera que el desarrollo saludable de la infancia depende también de que se les permita relacionarse con el mundo, tomar decisiones de manera independiente y hacerse cargo de más y mayores responsabilidades a medida que sean más capaces de hacerlo. Cuando niñas, niños y adolescentes tropiezan con barreras que obstaculizan su participación, pueden sentirse frustrados o caer en la apatía. Esto puede ocasionar que, por ejemplo, un joven de 18 años que carece de la experiencia de la participación no esté adecuadamente preparado para asumir las responsabilidades propias de los ciudadanos en una sociedad democrática.ⁱⁱⁱ

Esta reflexión es congruente con las disposiciones generales y específicas que, en materia de participación, establece la Convención sobre los Derechos del Niño. La participación de niñas, niños y adolescentes es un derecho y uno de los cuatro principios fundamentales de la Convención, junto a los de no discriminación, el interés superior del niño y el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo. Los Estados deben garantizar que el niño esté en condiciones de formarse un juicio propio, así como el derecho a expresar libremente su opinión sobre las situaciones que les afecten, teniéndose en cuenta las opiniones del niño en función de su edad y madurez

Si realmente se quiere que dicha participación sea genuina, se debe apoyar la construcción de una opinión informada por parte de los niños, niñas y adolescentes y promover el asociacionismo como un espacio propio de la infancia y adolescencia y de representatividad entre ellos. Una nación es democrática en la medida en la que sus ciudadanos participan, especialmente a nivel local. La confianza y la competencia para participar se adquieren gradualmente, con la práctica. Por esa razón, las condiciones de participación de niñas, niños y adolescentes, deben hacer posible que dicha participación sea real y efectiva, que se garantice que influyan en las decisiones, que sean informados y consultados sin simulaciones, sin que la participación se reduzca a acciones simbólicas o manipulaciones inaceptables.

Dicho todo lo anterior, la presente Iniciativa plantea el problema de que el derecho a la participación de niñas, niños y adolescentes no está plasmado explícitamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Es necesario que este derecho fundamental se incorpore en la Carta Magna, porque con ello se fortalecería la cobertura constitucional de lo que ya se dispone en la materia en la LGDNNA y en la Convención sobre los Derechos del Niño.

Por lo tanto, es necesaria una reforma a la CPEUM, con la finalidad de establecer en el Artículo 4, el derecho a la participación de niñas, niños y adolescentes. El espacio específico, debe ser el noveno párrafo del citado artículo 4o., dado que su contenido es el siguiente:

“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.”

La presente Iniciativa considera que, si bien el derecho a la participación de niñas, niños y adolescentes está reconocido en la Convención sobre los Derechos del Niño, y se encuentra legislado en la LGDNNA, es necesario incorporarlo en la CPEUM, con el objetivo de otorgar cobertura constitucional inequívoca a este derecho fundamental.

La trascendencia de que un derecho fundamental, como lo es el derecho a la participación de niñas, niños y adolescentes, es pertinente hacer referencias a especialistas que han reflexionado al respecto. El jurista Jesús Javier Astudillo Leyva, señala que la Constitución “mantiene una suerte de bidimensionalidad de su supremacía: la primera, unilateral, en la cual se ostenta como la única norma fundadora del Estado, que dota de sustancia al sistema jurídico y sobre la cual emerge la regularidad de las normas, y otra multilateral, que deriva de su carácter como catálogo de derechos fundamentales, y que comparte con otros documentos de carácter internacional o nacional que contengan normas de derechos humanos. Los derechos humanos son hoy en día el elemento más significativo y consustancial de las constituciones. Una constitución que no otorgue esa fuerza e importancia a tales derechos simplemente no poseería ni siquiera el apelativo de constitución, y más allá de contraponer la idea de derechos humanos a la de supremacía constitucional, se plantea, dependiendo del caso, que ambos conceptos estén empatados en el contexto del Estado constitucional y democrático de derecho contemporáneo.^{iv}

Esta idea es crucial, porque resalta la trascendencia de los derechos fundamentales en el constitucionalismo contemporáneo. Es notable cómo se enfatiza que una constitución otorga fuerza y relevancia a los derechos humanos y que, si no fuera así, dicha constitución no solo

estaría desprotegiendo derechos fundamentales, sino que incluso no ameritaría llamarse constitución. Por ello, es importante que derechos fundamentales como el que aborda la presente Iniciativa, es decir el derecho de niñas, niños y adolescentes, estén plasmados en la Carta Magna, toda vez que de esa forma se irradia trascendencia y fuerza a ese derecho y se armoniza con las disposiciones que al respecto están contempladas en la LGDNNA y la Convención sobre los Derechos del Niño.

Por su parte, el investigador Salvador Felipe Arias Ruelas, considera que, de acuerdo con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 en México, “las normas relativas a los derechos humanos tendrán que ser interpretadas de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia. Desde nuestro punto de vista, esto implica que las normas que comprenden derechos fundamentales, constitucionales o internacionales, deben informar la actuación de todos los poderes públicos y su contenido debe irradiar al resto del ordenamiento jurídico y constituirse en un criterio para su interpretación y aplicación.”^v

Nuevamente, observamos que este especialista pondera la relevancia de que los derechos fundamentales estén plasmados en la Constitución, toda vez que las normas relativas tienen que ser interpretadas de conformidad con dicha Constitución. Más aún, el contenido de la Constitución proporciona un criterio sólido para la aplicación de tales derechos. Por lo tanto, el derecho a la participación de niñas, niños y adolescentes establecidos en los artículos 71, 72, 73, y 74, la LGDNNA, debe incorporarse la CPEUM, porque, de otra forma, ese derecho carecería de un referente constitucional para conformar criterios de interpretación y aplicación.

En función de ello, la presente Iniciativa propone una reforma al párrafo noveno de nuestra Carta Magna, en los términos que se ilustran en el siguiente cuadro:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
Artículo 4o.- ...	Artículo 4o.- ...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...

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.	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, participación 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.
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...
...	...

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta Asamblea, la siguiente Iniciativa con Proyecto de

Decreto que reforma el noveno párrafo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Único. Se reforma el noveno párrafo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4o. ...

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

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, **participación** 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.

...

...

...

...

...

...

...

Transitorio

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

Notas

1 "Participación Ciudadana", recuperado de:

<http://www.iecm.mx/participacionciudadana/>

2 "Convención sobre los Derechos del Niño", recuperado de:

<https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>

3 "Hablemos de Participación Infantil", recuperado de:

<https://ciudadesamigas.org/hablemos-de-participacion-infantil/>

4 "El nuevo enfoque de supremacía constitucional: hacia la supremacía de los derechos humanos", recuperado de:

<https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/blog-cec/el-nuevo-enfoque-de-supremacia-constitucional-hacia-la-supremacia-de-los-derechos-humanos>

5 La reforma constitucional de derechos humanos y la transversalización de los derechos, recuperado de:

<http://www.scielo.org.mx/pdf/rius/v5n28/v5n28a4.pdf>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de septiembre de 2020.—
Diputada Emeteria Claudia Martínez Aguilar (rúbrica).»

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

LEY DE AVIACIÓN CIVIL

«Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Ley de Aviación Civil, en materia de prevención de trata de personas, a cargo de la diputada Martha Patricia Ramírez Lucero, del Grupo Parlamentario de Morena

La suscrita, **Martha Patricia Ramírez Lucero**, diputada integrante del Grupo Parlamentario de Morena de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, presento a esta asamblea, **iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Aviación Civil para la aplicación de protocolos preventivos en materia de trata de personas**, con base en los siguientes:

Antecedentes

La trata de personas está considerada la tercera actividad ilegal más lucrativa del mundo, tras la venta ilícita de armas y drogas, y su naturaleza clandestina dificulta el cálculo exacto de sus dimensiones. También es catalogada como una modalidad de esclavitud moderna que somete, con fines de explotación sexual, laboral y física, principalmente a niñas, niños y mujeres.

El tipo penal de trata de personas, así como la ley general vigente contempla diversos verbos rectores que son de obligación probatoria para la persecución del delito, sin embargo, gran parte de la regulación sobre trata de personas ha sido punitivista; es decir, que centra el interés del sistema jurídico en la persecución del delito sin atender de manera activa la prevención. Si bien, se mantiene un despliegue permanente de campañas de comunicación preventivas, desde el poder legislativo federal, locales y las políticas públicas del ejecutivo en todos los niveles hemos sido omisos en desarrollar un sistema preventivo de traslados contrarios a la voluntad de las personas, para la identificación de casos de trata, tanto en la vía aérea como en la vía terrestre, siendo el caso de que en el 70 por ciento de las víctimas de este delito viajan con sus captores a un costado.

Dentro del *modus operandi* más frecuente aplicado con las víctimas de trata de personas, según las organizaciones internacionales, se encuentra el involucramiento mediante el uso de manipulación y mentiras, falsas ofertas de trabajo, promesas de talleres de actuación, modelaje, fotografía,

rodaje de películas, asistentes de baile o promesas falsas de estrellato para enganchar a mujeres adolescentes y jóvenes, enamorarlas o simplemente, extraerlas de sus hogares con el objetivo de insertarlas en una espiral de violencias, amenazas, sometimientos y hostilidades que incluyen la prostitución forzada, maternidad forzada, baile o servicio a clientes de centros nocturnos y bares de manera forzada, así como la inclusión en otras actividades delictivas que constantemente se encuentran vinculadas a las diversas formas del crimen organizado, colocándolas en un primer momento como víctimas y en segunda instancia, como personas que ejecutan otros delitos.

La responsabilidad para prevenir la trata de personas se extiende a todos y cada uno de los actores que operan como autoridades en distintos momentos y en los términos de la presente reforma, principalmente para quienes operan como autoridades aeroportuarias.

En 2017, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) calculó que, en el mundo entero, cerca de 40.3 millones de personas estaban sometidas a trabajos forzosos y a formas modernas de esclavitud.

La explotación se veía reflejada en distintas modalidades según sus fines, principalmente sexual, tráfico de órganos, adopción ilegal, trabajos forzados, actividades ilícitas e inclusive, maternidad subrogada forzada.

De la misma forma, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc), en su Informe Mundial de 2016, reveló que la mayoría de las víctimas de la trata de personas, el 51 por ciento, eran mujeres.¹ Factores culturales como la hipersexualización de las adolescentes, así como el incipiente crecimiento de la industria pornográfica así como la globalización y el acceso ilimitado desde internet, han construido como dolorosa realidad que sean cada vez más jóvenes las víctimas de trata y al mismo tiempo, cada vez más brutales los contextos de su explotación.

El Movimiento de Mujeres por la Abolición ha documentado que, dentro de la cadena de explotación sexual que se construye para la explotación de mujeres, un gran número de ellas son violadas sexualmente en repetidas ocasiones, de forma tumultuaria y con extrema crueldad, al tiempo en que tales actos se documentan de manera fílmica y fotográfica.

La trata de personas con fines de explotación sexual, en su modalidad pornográfica, constituye una triple victimización

para las mujeres que enfrentan este crimen, pues no sólo guardan el daño psicológico, emocional, físico y sexual que implica una violación sexual sino que además, en contra de su voluntad, tales escenas quedan guardadas, reproducidas, almacenadas y distribuidas de manera permanente, obstaculizando su retorno a una vida sana y lo más normal posible para el caso de lograr su libertad.

La pedagogía de la violación que se mantiene inserta en la pornografía es tan dañina y perversa al extremo de incentivar, al mismo tiempo, falsos paraísos que esconden infiernos de los que resulta imposible salir. La industria, cínicamente millonaria, es parte de los brazos financieros utilizados por las células criminales de escala mundial que alimentan sus redes de operación delictiva mediante estas prácticas.

En ese sentido, la Oficina del Acnudh y la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) han colaborado en la preparación de directrices para que los responsables de aerolíneas² adiestren a la tripulación de cabina en la identificación y denuncia de los casos de trata de personas. Actualmente, Aeroméxico es la única aerolínea que opera en territorio mexicano con un protocolo para identificar casos sospechosos de trata de personas, sin embargo, aún no es obligatorio que las aerolíneas que operan en territorio nacional realicen algún tipo de cuestionario, protocolo, observación o intervención que logre identificar posibles víctimas pero más importante aún: colocarlas a salvo y sacarlas de riesgo.

México es uno de los países con mayor producción de pornografía, considerado como uno de los sitios “mejor evaluados” para prácticas conocidas como turismo sexual, consistente en el traslado de personas extranjeras a territorio nacional que viajan con el único fin de acceder, mediante el pago, a servicios de prostitución con personas que dentro de los sistemas jurídicos de sus países estarían protegidas por la ley y por lo tanto, imposibilitadas para ejercer cualquier tipo de trabajo sexual, tal como niñas, niños, adolescentes, personas sin la capacidad para comprender los actos que realizan y personas con discapacidad intelectual o física.

Al mismo tiempo, México es uno de los países de donde se extrae a más mujeres con fines de explotación en otros países, como Japón o Korea, en donde las víctimas además de enfrentarse a viajar sin sus documentos, enfrentan una barrera en el idioma que les imposibilita pedir ayuda. De hecho, el porcentaje de víctimas de trata de personas que resultan sobrevivientes es mínimo.

Trabajos periodísticos han documentado durante años cómo es que operan en total impunidad las redes de explotación sexual y de tráfico de mujeres, así como de menores niñas y niños, desde Tlaxcala, Puebla, Tijuana y otras ciudades fronterizas hasta lugares orientales mediante la operación de mafias como la “yakuza”.

La periodista Lydia Cacho, en su investigación para escribir y publicar su libro *Los demonios del Edén*, documentó cómo es que estuvo operando una red de pedofilia con la protección de autoridades en distintos niveles desde el estado de Puebla, en territorios turísticos como Cancún y Playa del Carmen.

Igualmente, al referirse a la ciudad de Tijuana, algunos han llegado a presumir que dicha ciudad cuenta con el “prostíbulo más grande de América Latina” llamado “Hong Kong”, en donde se ha documentado en diversas investigaciones periodísticas la presencia de mujeres extranjeras menores de edad o excesivamente jóvenes, que en muchas ocasiones, sin hablar español o inglés, están obligadas a brindar servicios sexuales, bailes exóticos, consumo de alcohol y drogas así como “compañía” a los asistentes a dicho lugar, sin que existe una sola autoridad capaz de ingresar para verificar las identidades de las mujeres que se encuentran en ese negocio, mucho menos la autenticidad de sus documentos e identificaciones personales o acaso la verificación de que ellas mismas puedan contar con sus propios documentos para realizar cualquier tipo de acción.

Ante la impunidad y notoria inacción de las autoridades en distintos niveles, resulta urgente que la iniciativa privada encargada de realizar el transporte aéreo de pasajeros pueda coadyuvar con el compromiso preventivo contra la trata de personas e implementar distintos protocolos de inteligencia que les permitan involucrarse activamente en el combate contra ese delito y comprender que en México, no puede ser una actividad tolerada, ni permitida.

Su responsabilidad ante esta problemática es tan grande que, según la OACI, más de 10 millones de personas viajan cada día a bordo de unos 100 mil aviones y en cada vuelo se encuentra un posible traficante junto a su víctima. La Organización de Aviación Civil Internacional, conjuntamente con la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas en Derechos Humanos, lanzó la circular 352 que contiene las “Directrices para la instrucción de la tripulación de cabina sobre reconocimiento y respuesta a la trata de personas”, en la cual se establecen lineamientos que tendrán que ser de observancia obligatoria para las aerolíneas, toda vez que la aviación civil tiene la responsabilidad de exigir que las

aerolíneas registradas o que operan en nuestro espacio aéreo adiestren a su personal en la mitigación de la trata de seres humanos.

Exposición de Motivos

Las aerolíneas que ofrecen servicios para transporte aéreo de pasajeros, a través de concesiones y permisos en el marco de las disposiciones legales vigentes, se encuentran obligadas a cumplir con las disposiciones de la Ley de Aviación Civil, así como de otras aplicables, para lograr mantener operaciones dentro de territorio nacional.

Dentro de las directrices para identificar los posibles casos de trata de personas se encuentra la observación de hombres mayores que viajan con mujeres jóvenes o menores de edad; personas que viajan con una actitud nerviosa, sin realizar contacto visual, mirando al suelo, retraídas, temerosas de la persona con la que viajan, sin el manejo de sus propios documentos, que no comprenden el idioma del país en que se encuentran, así como casos de viajes con fines de trabajo temporal relacionados al modelaje, actuación, baile o cualquier actividad relacionada con el estrellato, etcétera.

Además de lo anterior, destaca una lista de comportamientos sospechosos por parte de la persona que “maneja” a la víctima como puede ser exceso de cordialidad fingida, exceso de trato distinto ante autoridades aeroportuarias y miradas intimidantes, dominantes o fuertes hacia la víctima, la diferencia racial entre personas que viajan juntas, entre otras.

Actualmente, los aeropuertos en conjunto con las aerolíneas han logrado consolidar distintas herramientas e instrumentos para identificar, prevenir, combatir y sancionar el tráfico de drogas, pero no ha sucedido lo mismo con la trata de personas, siendo que dicha actividad constituye otra fuente de financiamiento de los brazos criminales que operan internacionalmente, con la diferencia de que en los casos de trata de personas, las víctimas pueden ignorar que son objeto de un traslado riesgoso, potencialmente explotador y violento o en casos distintos, las víctimas se encuentran bajo la amenaza de cumplir con trabajos forzados por la idea de que deben de cubrir el viaje por el que sus captores pagaron.

Tal *modus operandi* quedó revelado cuando se dio la detención de la administradora de la plataforma en internet para servicios sexuales “zondivas.com”, en la que mujeres de nacionalidades venezolana, argentina, colombiana, haitiana y peruana, entre otras, habían sido engañadas con promesas de

empleo en la Ciudad de México y financiadas, convencidas, aleccionadas y motivadas a tomar vuelos “voluntariamente” bajo la compañía de un administrador que al momento de aterrizar, les entregó una cuenta de los gastos que había cubierto para ingresarlas a nuestro país, inflando los costos entre vuelos, alimentos, hospedaje, trámites migratorios y otros conceptos que convirtieron deudas impagables en la mejor arma de sometimiento.

Según diversas investigaciones por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como la Clínica para Prevenir la Trata de Personas de la Universidad Iberoamericana, el financiamiento externo de viajes personales por parte de personas desconocidas es una de las formas más constantes de crear deudas impagables por las cuales, las víctimas se ven obligadas a prestar servicios sexuales hasta “lograr pagar” su libertad, fin que pocas veces es alcanzado ya que en el transcurso, los episodios violentos como amenazas, violaciones, golpes, privación ilegal de la libertad así como matrimonios forzados, ocurren antes de que las víctimas puedan efectivamente liberarse.

Nuestro país se conmocionó hace un par de años con los casos de “escorts” o acompañantes prestadoras de servicios sexuales considerados dentro de la gama de “lujo” o VIP, según los agresores que las explotaban ofreciendo sus servicios sexuales en plataformas de internet cuando dos de ellas fueron asesinadas, brutalmente maltratadas y abandonadas en hoteles. El caso de una mujer de nacionalidad argentina y otra mujer de nacionalidad colombiana, hicieron estremecer las relaciones diplomáticas de ambos países cuando se evidenció cómo es que ellas fueron enganchadas mediante ofertas de trabajo que resultaron ser su camino a la muerte.

Casos como los mencionados anteriormente pudieron evitarse si en un momento temprano, las autoridades aeroportuarias hubiesen tenido herramientas para intervenir de manera efectiva, humanista, con respeto a la dignidad y derechos fundamentales, con perspectiva victimal y de género, a las mujeres que fueron víctimas de trata.

Es por ello que derivado de los acontecimientos reales y amenazantes, así como la creciente problemática de violencia sexual, feminicida y explotadora, someto a consideración de esta Soberanía la presente reforma de ley, con el objetivo de que las aerolíneas concesionarias o permisionarias tengan la obligación de incluir la trata de personas dentro de los fines del Sistema de Gestión de la Seguridad Operacional en el que

actualmente, ya desarrollan estrategias para la atención de otros riesgos en los términos que se explican dentro del siguiente cuadro comparativo:

Texto Vigente	Reforma propuesta
	Artículo 47 Bis 5. El concesionario o permisionario está obligado a desarrollar y ejecutar un protocolo preventivo en materia de trata de personas con el objetivo de cerciorarse que todas y todos los pasajeros transportados aéreamente se trasladan por voluntad propia, libres de amenazas, violencia o presión; contemplando prioritariamente acciones de protección a menores
	de edad y mujeres que permitan atención consular, ministerial y jurídica para su rescate. Dicho protocolo deberá contemplar mínimamente un formato de consentimiento de traslado previo abordaje, así como la atención verbal durante el abordaje con el objetivo de verificar la voluntad del pasajero.
Artículo 78 Bis 3. El Sistema de gestión de la seguridad operacional deberá incluir, por lo menos: I. Un proceso para identificar los peligros reales o potenciales para la Seguridad operacional y evaluar los riesgos conexos; II. Un proceso para definir y aplicar las acciones necesarias para mantener un nivel óptimo de Seguridad operacional; III. Disposiciones para observar continuamente y evaluar en forma regular la idoneidad y eficacia de	Artículo 78 Bis 3. El Sistema de gestión de la seguridad operacional deberá incluir, por lo menos: I. Un proceso para identificar los peligros reales o potenciales para la Seguridad operacional y evaluar los riesgos conexos, así como para identificar, prevenir y actuar ante los riesgos de traslado reales o potenciales de trata de personas; II. ... III. ... IV. ... V. ...
las actividades de gestión de la Seguridad operacional; IV. Prever la supervisión continua y evaluación periódica del nivel de Seguridad operacional logrado, y V. Mantener la mejora continua del nivel global de Seguridad operacional de la organización.	

Por lo anteriormente expuesto, me permito presentar ante esta soberanía, el siguiente:

Decreto por el que se adiciona el artículo 47 Bis 5 y se reforma el artículo 78 Bis 3 de la Ley de Aviación Civil

Artículo Único. Se adiciona el artículo 47 Bis y se reforma el artículo 78 Bis 3 de la Ley de Aviación Civil, para quedar de la manera siguiente:

Artículo 47 Bis 5. El concesionario o permisionario está obligado a desarrollar y ejecutar un protocolo preventivo en materia de trata de personas con el objetivo de cerciorarse que todas y todos los pasajeros transportados aéreamente se trasladan por voluntad propia, libres de amenazas, violencia o presión; contemplando prioritariamente acciones de protección a menores de edad y mujeres que permitan atención consular, ministerial y jurídica para su rescate.

Dicho protocolo deberá contemplar mínimamente un formato de consentimiento de traslado previo abordaje, así como la atención verbal durante el abordaje con el objetivo de verificar la voluntad del pasajero.

Artículo 78 Bis 3. El Sistema de Gestión de la Seguridad Operacional deberá incluir, por lo menos:

I. Un proceso para identificar los peligros reales o potenciales para la seguridad operacional y evaluar los riesgos conexos, **así como para identificar, prevenir y actuar ante los riesgos de traslado reales o potenciales de trata de personas;**

II. ...

III.

IV. ...

V. ...

Transitorio

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

Notas

1 Directrices para la aviación civil en materia de prevención de tráfico de personas . Disponible para su consulta: Citada el día 18 de septiembre de 2020.

2 Trata de personas y navegación aérea segura. Disponible para su consulta: Citada el día 18 de septiembre de 2020.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de septiembre de 2020.—
Diputada Martha Patricia Ramírez Lucero (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Comunicaciones y Transportes, para dictamen.

EXPIDE LA LEY DE CONSULTA A
LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS

«Iniciativa que expide la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas, a cargo de la diputada Reyna Celeste Ascencio Ortega, del Grupo Parlamentario de Morena

La que suscribe, diputada federal **Reyna Celeste Ascencio Ortega**, en la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración de esta soberanía, la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas**, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

El objeto de esta iniciativa es regular la manera de llevar a cabo los procesos de consulta pública a los pueblos y comunidades indígenas respecto de actos de autoridad que puedan afectarles e incluso que estén dirigidos a beneficiarlos, ello con objeto de cumplir con el mandato previsto en el artículo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe señalar que este proyecto sólo está dirigido a actos de autoridades administrativas y legislativas, ya que las autoridades judiciales resuelven casos concretos en materia

de impartición de justicia que, por regla jurídica no están sujetos a un sistema de consulta.

Es por ello que se propone un marco de revisión y consulta en la emisión de leyes, reglamentos así como en la determinación de políticas, programas, estrategias y acciones de gobierno que tengan un impacto las comunidades y pueblos indígenas.

No sobra decir que la presente iniciativa de ley pretende abonar a la discusión de como debe ser el modelo de consulta a las comunidades indígenas, bajo la consideración de que existe un mandato judicial para el Congreso de la Unión a fin de reglamentar esta materia conforme a la sentencia del Amparo Indirecto 526/2018 y su acumulado 533/2018 radicado en el Juzgado Décimo Primero de Distrito en el Estado de Oaxaca.

Los efectos de dicha sentencia son:

“**Sexto.** Precisión de los efectos de la concesión del amparo.

En las condiciones relatadas, a efecto de restituir a los quejosos en el goce del derecho fundamental transgredido, y considerando que la fracción II del artículo 77, de la Ley de Amparo, al tratarse de una omisión, se concede el amparo y protección de la Justicia Federal solicitado, para obligar a la responsable a respetar el derecho de que se trata, para los efectos siguientes:

Congreso de la Unión (Cámaras de Diputados y de Senadores).

Cumplan con la obligación contenida en el artículo 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y segundo transitorio del Decreto de reformas al artículo 2o. la Constitución Federal, de catorce de agosto de dos mil uno; y proceda a emitir una ley que regule la consulta previa, libre, informada y de buena fe de los derechos de los pueblos indígenas, lo que deberá realizar de la manera siguiente:

Una vez que cause ejecutoria la presente sentencia, la autoridad responsable deberá:

-Iniciar el proceso legislativo para emitir la referida ley; lo que deberá realizar en el período de sesiones que se encuentre en curso o en el siguiente periodo ordinario.

-Dada la particular confección de la ley, el órgano legislativo deberá garantizar que se escuche a los pueblos y comunidades indígenas en la emisión de esta ley, a fin de que sea producto de un ejercicio participativo de los sujetos a los que se dirige y que garantice la calidad democrática de su decisión.”

(Énfasis añadido)

Cabe señalar, que dicho mandato judicial fue ratificado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹ en junio pasado, donde se confirmó la protección de la justicia federal otorgada por el referido Juez Décimo Primero de Distrito en Oaxaca, bajo la consideración de que el Congreso de la Unión ha incurrido en omisión legislativa para expedir una ley de consulta a pueblos y comunidades indígenas.

Es importante mencionar que ha sido reiterado el principio de que se debe consultar a las personas indígenas aquellas decisiones públicas que les atañen y afectan, lo que también tiene correlativo y fundamento no sólo en la Constitución sino también en tratados internacionales y de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

A continuación, se reproducen algunas porciones de la precitada sentencia de amparo indirecto:

“1. El Congreso de la Unión incurre en omisión legislativa absoluta porque aún no cumple con el deber de expedir una ley que reglamente la consulta previa a favor de los pueblos indígenas, de manera libre, informada y de buena fe, necesaria para hacer valer su opinión en aquellas decisiones administrativas y legislativas que les afecten.

2. Esa obligación, tanto de la Cámara de Diputados como de la Cámara de Senadores deriva de lo dispuesto en el transitorio segundo de la reforma constitucional indígena de catorce de agosto de dos mil uno, que instruye a las legislaturas de los Estados a realizar las adecuaciones a las constitucionales locales para reglamentar las reformas relativas al artículo 2o., apartado B, fracción IX de la Constitución Federal, en específico, con el deber de institucionalizar y regular la consulta a los pueblos indígenas de manera previa, libre, informada y de buena fe.

3. El Poder Legislativo Federal tiene el deber de emitir la Ley de Consulta, Previa, Libre, Informada, Adecuada Culturalmente y de Buena Fe, por mandato constitucional y convencional.

4. Han pasado más de quince años desde la reforma constitucional sin que el Poder Legislativo Federal emita la referida ley reglamentaria, lo que conlleva en el transcurso del tiempo, a la vulneración sucesiva del derecho a las comunidades indígenas de ser escuchadas en las decisiones administrativas y legislativas que les afectan. Eso impide que los pueblos indígenas tengan conocimiento de las leyes y proyectos que les impactarán significativamente y por otra, impide la intervención en el destino y desarrollo de sus pueblos a través de la consulta. La omisión legislativa también impacta en las decisiones administrativas federales, ya que los pueblos indígenas no son consultados.

...

Los promoventes del amparo refieren que la norma constitucional debe vincularse, en virtud del parámetro de regularidad constitucional, con el artículo 6.1 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (en adelante, Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo)²

Este tratado internacional fue publicado en el Diario Oficial del Estado el **veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y uno**, en cuyos artículos 1, 2, 3 al 9, 15 y 30, se dispone lo siguiente:

“Artículo 1

1. El presente Convenio se aplica:

a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial:

b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los

grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.

3. La utilización del término «pueblos» en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional.

Artículo 2

1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.

2. Esta acción deberá incluir medidas:

a) que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;

b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;

c) que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida.

Artículo 3

1. Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos.

2. No deberá emplearse ninguna forma de fuerza o de coerción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos interesados, incluidos los derechos contenidos en el presente Convenio.

Artículo 4

1. Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados.
2. Tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados.
3. El goce sin discriminación de los derechos generales de ciudadanía no deberá sufrir menoscabo alguno como consecuencia de tales medidas especiales.

Artículo 5

Al aplicar las disposiciones del presente Convenio:

- a) deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente;
- b) deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos;
- c) deberán adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo.

Artículo 6

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

- a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;
- b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

c) Restablecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Artículo 7

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.

3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.

4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.

Artículo 8

1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.

2. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.

3. La aplicación de los párrafos 1 y 2 de este artículo no deberá impedir a los miembros de dichos pueblos ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes.

Artículo 9

1. En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros.

2. Las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse sobre cuestiones penales deberán tener en cuenta las costumbres de dichos pueblos en la materia.

(...)

Artículo 15

1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.

2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades. (...)

Artículo 30

1. 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.

2. A tal fin, deberá recurrirse, si fuere necesario, a traducciones escritas y a la utilización de los medios de comunicación de masas en las lenguas de dichos pueblos”.

De lo anterior se advierte que el artículo 1 precisa la aplicación del Convenio, tanto a los pueblos tribales en países independientes como a los propios pueblos en países independientes, sobre todo los considerados como indígenas, únicamente por la circunstancia de descender de poblaciones que habitaban en la época de la conquista, o la colonización, que conservan sus propias instituciones.

Destaca el punto 2 del artículo 1, sobre la conciencia de identidad indígena como criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del Convenio.

Se distingue sobre todo, en el artículo 2, la obligación de los gobiernos firmantes del tratado, como México, para asumir la responsabilidad de desarrollar junto con los pueblos interesados, la acción coordinada y sistemática para proteger los derechos de esos pueblos y de garantizar el respeto a su integridad, con la idea de promover la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales, con respeto a su identidad social y cultura, costumbres, tradiciones e instituciones, para eliminar las diferencias socioeconómicas.

En el artículo 3 se reconocen plenamente los derechos humanos y libertades de los pueblos indígenas, sin discriminación alguna.

En el numeral 4, por su contenido, se desprende que el Estado Mexicano aceptó adoptar las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, instituciones, bienes, trabajo, culturas y medio ambiente de los pueblos, que no deben ser contrarias a los deseos “expresados libremente por los pueblos interesados”, sin menoscabo de los derechos generales de ciudadanía.

Lo que también se reconoce en el artículo 5, para que al aplicar el Convenio, se reconozcan sus valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales, de modo que deben adoptarse, con la cooperación de las comunidades indígenas, las medidas encaminadas a allanar las dificultades para afrontar nuevas condiciones de vida y trabajo.

El precepto 6 del Convenio invocado es explícito en establecer que para aplicar las disposiciones de ese tratado internacional, los gobiernos firmantes deben consultar a los pueblos indígenas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas que les afecten directamente. En específico y en lo que interesa en las normas transcritas, se obliga al Estado a lo siguiente:

- a) A 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”.
- b) A “establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras”.
- c) A que las consultas se realicen bajo 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”.
- d) A “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”.

La fuerza vinculante del tratado internacional, encuentra sustento en el artículo 1o. de la Constitución federal y conforma el parámetro de control constitucional.

Ese parámetro permite establecer que los tratados internacionales relativos a derechos humanos, tienen la misma fuerza normativa vinculante de la Constitución Federal, lo que obliga al Estado mexicano a no eludir la disposición convencional prevista en el artículo 2 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo,

que señala que la acción coordinada de los gobiernos debe incluir medidas que aseguren la plena efectividad de sus derechos sociales, económicos y culturales, respetando su identidad social y cultural, con miras a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los pueblos indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional.

El tercer párrafo del artículo 1o. de la ley fundamental establece la obligación de toda autoridad (lo que incluye al Poder Legislativo) de “garantizar” los derechos humanos, los cuales se conforman por los provenientes de fuente interna y los que corresponden a la fuente internacional, lo cual resulta relevante porque el contenido del artículo 6 de la norma convencional señalada, también tiene referente en la Constitución federal.

El catorce de agosto de dos mil uno, se publicó el decreto por el que se reformó el artículo 2o. de la Constitución federal, en el Diario Oficial de la Federación, del contenido siguiente:

“Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible.

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

..

En lo que interesa el artículo 2o. dispone que se reconoce a los pueblos y comunidades indígenas el derecho a la libre determinación y autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, política, económica y cultural, lo cual sólo se hace inteligible entre otros casos, cuando se reconoce ese derecho a la consulta garantizada de manera integral en la norma de fuente internacional, y esto tiene un efecto concreto, porque ese derecho reconocido en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y en el artículo 2o. en lo que se refiere a su participación en el Plan Nacional de Desarrollo, están vinculadas a la luz del artículo 2o. transitorio de la reforma de que se trata, se dispuso:

“Artículo Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. **Artículo Segundo. Al entrar en vigor estas reformas, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de**

las entidades federativas deberán realizar las adecuaciones a las leyes federales y constituciones locales que procedan y reglamenten lo aquí estipulado.

Artículo Tercero. Para establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales deberá tomarse en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política.

Artículo Cuarto. El titular del Poder Ejecutivo Federal dispondrá que el texto íntegro de la exposición de motivos y del cuerpo normativo del presente decreto, se traduzca a las lenguas de los pueblos indígenas del país y ordenará su difusión en sus comunidades”.

El artículo segundo transitorio es claro al establecer que el propio Congreso de la Unión debió adecuar la legislación para proceder a reglamentar lo estipulado en el artículo 2o. de la Constitución Federal, y se advierte que se trata de un mandato de reglamentar, entendido en sentido amplio, los derechos reconocidos en la norma como el derecho de consulta, que no se constriñe a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, sino a legislar sobre los derechos reconocidos a los pueblos y comunidades indígenas, cuyo referente también lo es el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

En la contradicción de tesis **293/2011**, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interpretar el artículo 1o. de la Constitución Federal, determinó que los derechos humanos contenidos en ella **como los contenidos en los tratados internacionales**, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, por lo que es dable concluir que la configuración del conjunto de normas jurídicas se ha ampliado con las normas de fuente internacional conforme al cual se debe analizar la invalidez de las normas y actos, así como las omisiones en que incurran los poderes del Estado.

Por consiguiente, si los tribunales de amparo tienen facultades para ordenar la restitución de los derechos de los quejosos cuando éstos hayan sido violados por omisiones legislativas, que derivan de lo dispuesto en la Constitución, la misma razón debe existir para atender las omisiones del Poder Legislativo, respecto de los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo es un tratado internacional en materia de derechos humanos, en el que se dispone sobre la obligación de los

Estados firmantes, entre ellos México (según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de agosto de mil novecientos noventa) de consultar a los pueblos, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, al prever las medidas legislativas o administrativas que les afecten; entonces, al significar una norma integrada a la Constitución, el Estado Mexicano por conducto del Poder Legislativo, tiene la obligación de legislar en esa materia, lo cual se complementa con la obligación contenida en el artículo segundo transitorio del Decreto de Reforma al artículo 2o. de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de agosto de dos mil uno.

Es decir, en esas normas de carácter fundamental y convencional, se reconoce la necesidad de establecer los procedimientos a partir de los cuales, los pueblos interesados puedan ser consultados en la creación de leyes o políticas administrativas que les atañen.

El segundo supuesto a demostrar, **que consiste en que la omisión en cuestión supone una vulneración a derechos fundamentales**, también está acreditado.

Los quejosos aducen que las omisiones reclamadas al Congreso de la Unión se traducen en afectaciones al ejercicio de los pueblos indígenas, pues los procedimientos legislativos y las decisiones administrativas se han realizado sin audiencia y sin consulta de estos pueblos.

Por principio, el diálogo entre los representantes del Estado y las comunidades indígenas implicaría la observancia de los derechos de igualdad y sobre todo de no discriminación.

Reconocer las especificidades de los pueblos indígenas conlleva la obligación del Estado a consultarlos para evitar patrones de desigualdad durante cualquier proceso de decisión, ya sea de carácter legislativo o administrativo. En sentido contrario, el ejercicio de cualquier actividad administrativa o la creación de una norma jurídica que eventualmente afecte a los pueblos indígenas, sin su consulta, configura una acción regresiva que vulnera los derechos reconocidos en el artículo 2o. de la Constitución Federal, como enseguida se explica.

Las medidas administrativas y legislativas que son tomadas sin la consulta de los pueblos indígenas, pueden ser, a manera de ejemplo: los planes, programas, obras públicas, infraestructuras, proyectos de inversión o desarrollo, exploración y extracción de recursos, políticas públicas y

cualquier acción administrativa susceptible de impactar en sus derechos.

De ese modo, mientras no exista un procedimiento regulatorio de consulta como hasta ahora, la omisión legislativa involucra una acción que ignora a las comunidades indígenas en su especialidad y derecho a la autodeterminación y autonomía, lo que es, por sí mismo, violatorio de los derechos reconocidos en el artículo 2o. de la Constitución federal y 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Por tanto, la falta de un ordenamiento que específicamente regule el proceso de consulta tiene diversas consecuencias inmediatas y en el futuro, pues sobre todo, impide a los miembros de las comunidades en cuestión, conocer de manera clara y fijar el contenido y el alcance de sus derechos, sobre sus tierras, territorios y recursos naturales; lo que genera en la práctica que quien ignora sus derechos no pueda defenderlos.

¿Cuáles son los derechos de las comunidades indígenas que se ven afectados?

El artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo establece que los Estados deben consultar todas las medidas administrativas y legislativas que afecten a los pueblos indígenas, que comprenden las necesarias para garantizar el goce de los derechos humanos y libertades fundamentales sin algún tipo de discriminación; salvaguardar a las personas, instituciones, bienes, trabajo, culturas y medularmente valores y prácticas espirituales, sociales, culturales y religiosas; el derecho a la consulta mediante procedimientos apropiados; el caso de sus sistemas normativos para asignar delitos cometidos por sus miembros, el uso y disfrute de los recursos naturales que comprende a su vez, la utilización, administración y conservación de dichos recursos, en la inteligencia de que en caso de que pertenezcan al Estado, la propiedad de los minerales o los recursos del subsuelo o tengan derechos sobre otros recursos existentes en sus tierras, los gobiernos deben establecer procedimientos para consultar a los pueblos, antes de emprender cualquier programa de prospección o explotación. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de manera general prevé la obligación de consultar toda medida administrativa o legislativa y en lo particular:

-En los casos en que lleguen a ser desplazados de sus tierras.

-Cuando puedan ser afectados en sus bienes culturales, intelectuales, religiosos o espirituales.

-En la adopción de medidas para combatir prejuicios y eliminar discriminación.

-En la definición de políticas encaminados a proteger a los niños indígenas contra la explotación económica.

-En los casos en que sus tierras sufran cualquier afectación.

-En los casos de almacenamiento o eliminación de materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas.

-En los casos en los que sea necesario utilizar sus tierras y territorios para actividades militares.

-En la aprobación de proyectos que puedan afectar sus tierras y recursos como la explotación de recursos materiales, hídricos o de otro tipo.

-Ante la adopción de medidas para facilitar la relación y cooperación, incluidas las actividades de carácter espiritual, cultural, político, económico y social, con sus propios miembros, así como con otros pueblos, a través de las fronteras.

-En cualquiera de los casos expuestos, el artículo 2o. establece la obligación de los gobiernos de incluir medidas que aseguren a las comunidades indígenas gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la ley otorga al resto de la población; esto implica reconocer que debe darse esa garantía, entre otras medidas o instrumentos, a través de una ley que reconozca la diferencia y garantice esa igualdad, pues esas disposiciones normativas contenidas en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la Declaración de las Naciones Unidas sobre el tema, son congruentes con el contenido del artículo 2o., de la Constitución Federal, y por ende, les alcanza la obligación transitoria impuesta a los Congresos, como el Federal, de reglamentar lo necesario para hacer efectivo ese derecho a la consulta, con los contenidos y alcances fijados en el texto constitucional y el convenio internacional invocado. En ese contexto, la omisión del legislador de emitir la ley correspondiente que reconozca ese derecho a la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, y desarrolle la forma de garantizar su contenido

significa una vulneración a los derechos fundamentales de los quejosos; en especial, porque la consulta se constituye en el medio o la precondition para que las comunidades indígenas puedan realizar su derecho a la autonomía y la autodeterminación.

La obligación anterior se corrobora en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso del pueblo indígena Kichwa de Sarayaku contra Ecuador, en la sentencia emitida el veintisiete de junio de dos mil doce.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió la sentencia [fondo y reparaciones] de veintisiete de junio de dos mil doce, en la que en lo que interesa dice:

“159. La Corte observa, entonces, que la estrecha relación de las comunidades indígenas con su territorio tiene en general un componente esencial de identificación cultural basado en sus propias cosmovisiones, que como actores sociales y políticos diferenciados en sociedades multiculturales deben ser especialmente reconocidos y respetados en una sociedad democrática. El reconocimiento del derecho a la consulta de las comunidades y pueblos indígenas y tribales está cimentado, entre otros, en el respeto a sus derechos a la cultura propia o identidad cultural (infra párrs. 212 a 217), los cuales deben ser garantizados, particularmente, en una sociedad pluralista, multicultural y democrática.

160. Es por todo lo anterior que una de las garantías fundamentales para garantizar la participación de los pueblos y comunidades indígenas en las decisiones relativas a medidas que afecten sus derechos, y en particular su derecho a la propiedad comunal, **es justamente el reconocimiento de su derecho a la consulta, el cual está reconocido en el Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo, entre otros instrumentos internacionales complementarios.**

161. En otras oportunidades, este Tribunal ha señalado que los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales. Tal interpretación evolutiva es consecuente con las reglas generales de interpretación establecidas en el artículo 29 de la Convención Americana, así como en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. En este sentido, esta Corte ha afirmado que al dar

interpretación a un tratado no sólo se toman en cuenta los acuerdos e instrumentos formalmente relacionados con éste (artículo 31.2 de la Convención de Viena), sino también el sistema dentro del cual se inscribe (artículo 31.3 de mismo instrumento).

(...)

163. El Convenio número 169 de la OIT se aplica, inter alia, a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial, y por el cual los Estados deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad. Los artículos 13 a 19 de dicho Convenio se refieren a los derechos de esas poblaciones sobre sus tierras y territorios y los artículos 6, 15, 17, 22, 27 y 28 regulan las distintas hipótesis en las cuales debe ser aplicada la consulta previa libre e informada en casos donde se prevén medidas susceptibles de afectarlas.”

En función del contenido de dicho fallo y del examen de las normas convencionales analizadas, y en cuanto al derecho a la consulta concierne, se establecen diversas vertientes interpretativas obligatorias para el Estado, consistentes en:

-La obligación de los Estados de reconocer el derecho a la consulta de las comunidades y pueblos indígenas.

-Derecho a la consulta sustentado en el respeto a sus derechos a la cultura propia o identidad cultural.

-Derechos que deben ser garantizados, particularmente, en una sociedad pluralista, multicultural y democrática.

-Derecho a la consulta que debe ser previo a la emisión de cualquier medida legislativa, que comprende tanto a los ordenamientos reglamentarios, secundarios como de los textos constitucionales.

-El resultado del derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas debe reflejarse en el contenido de la norma, que garantice a su vez, su derecho a la libre determinación.

-Si el contenido de la norma atañe al desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas, cualquiera que sea su modalidad, debe a su vez, respetar el derecho a la consulta previa si la consecuencia de la norma condiciona, limita o afecta sus sistemas normativos internos, en las modalidades de organización y participación política, es decir, que se garantice una de las modalidades del disfrute del derecho a la libre determinación.

Los elementos de juicio antes expuestos, sirven para concluir que quedó demostrado que el Congreso de la Unión ha omitido emitir una ley sobre la consulta previa, libre, informada y de buena fe, con base en el contenido del artículo 6.1 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y en el segundo transitorio del Decreto de reformas a la Constitución Federal de catorce de agosto de dos mil uno, cuya exigencia de reconocimiento ha sido interpretada como necesaria por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de modo que, mientras ésta no se dicte se vulneran los derechos humanos de los quejosos, en tanto que en su sentido de pertenencia a sus comunidades indígenas, de manera reiterada, se desconoce el derecho que tienen a participar en las decisiones administrativas y legislativas que les afectan, a través de las garantías y procedimientos adecuados para ello.

Asimismo, para reforzar esta exposición de motivos los siguientes criterios judiciales de Poder Judicial de la Federación que igualmente sostienen la validez y pertinencia de que haya un mecanismo de consulta pública a los pueblos y comunidades indígenas, veamos:

Pueblos y Comunidades Indígenas. Derecho a Ser Consultados. Requisitos Esenciales para su Cumplimiento.

De conformidad con los estándares internacionales en materia de protección a los derechos de las comunidades indígenas, las características específicas del procedimiento de consulta variarán necesariamente en función de la naturaleza de la medida propuesta y del impacto sobre los grupos indígenas, por lo que los jueces deberán analizar en cada caso concreto si el proceso de consulta realizado por las autoridades cumple con los estándares de ser: a) previa al acto, toda vez que debe llevarse a cabo durante la fase de planificación del proyecto, con suficiente antelación al comienzo de las actividades de ejecución; b) culturalmente adecuada, ya que debe respetar sus costumbres y tradiciones, considerando en todo momento los métodos tradicionales que utilizan en la toma de sus decisiones; en ese sentido, las decisiones que

las comunidades indígenas tomen de acuerdo con el ejercicio de sus usos y costumbres deben respetarse en todo momento, lo que implica que las autoridades deben llevar a cabo la consulta, a través de medios e instrumentos idóneos para las comunidades indígenas, de suerte que la falta de acceso a las tecnologías de la información, no signifique un menoscabo en el ejercicio de este derecho; c) informada, al exigir la existencia de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto, debiendo adoptar todas las medidas necesarias para que sea comprensible, por lo que si así lo requiere el caso concreto, deberá ser proporcionada en las lenguas o idiomas de las comunidades o pueblos involucrados, así como con todos los elementos necesarios para su entendimiento, de manera que los tecnicismos científicos no constituyan una barrera para que las comunidades puedan emitir una opinión; y d) de buena fe, pues la consulta exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de particulares que actúen con su autorización o aquiescencia. Asimismo, debe efectuarse fuera de un ambiente hostil que obligue a las comunidades o pueblos indígenas a tomar una decisión viciada o precipitada.

Pueblos y Comunidades Indígenas. Derecho a ser Consultados. La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas Es la Autoridad Competente en la Materia.

La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas es la autoridad competente en materia de consulta a las comunidades indígenas, en virtud de que las fracciones I, III, IV y IX a XI del artículo 2o. y la fracción VI del artículo 3o., ambos de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, le otorgan diversas facultades en materia de garantía, promoción y protección de derechos indígenas. En ese sentido, puede advertirse que dicha Comisión tiene amplias facultades para consultar a los pueblos y comunidades indígenas respecto de aquellos proyectos que puedan impactar significativamente en sus condiciones de vida y su entorno; por tanto, es la autoridad competente para llevar a cabo la consulta a las comunidades involucradas respecto de aquellos proyectos implementados por la administración pública federal y las entidades federativas que puedan causarles un impacto significativo. Lo anterior, sin perjuicio de la existencia de leyes especiales que faculten a otras instituciones para llevar a cabo los procedimientos de consulta respectivos, en cuyo caso, deberán actuar coordinadamente con la Comisión aludida.

Comunidades y Pueblos Indígenas. Todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarlos, antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses.

La protección efectiva de los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas requiere garantizar el ejercicio de ciertos derechos humanos de índole procedimental, principalmente el de acceso a la información, el de la participación en la toma de decisiones y el de acceso a la justicia. En ese sentido, todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarlos antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, consulta que debe cumplir con los siguientes parámetros: a) debe ser previa; b) culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales; c) informada; y, d) de buena fe. En el entendido que el deber del Estado a la consulta no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados.

Por lo anteriormente expuesto, se somete a consideración del honorable Congreso de la Unión el siguiente proyecto de:

Decreto por el que se expide la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas

Único. Se expide la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas, para quedar como sigue:

Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas

Capítulo I Disposiciones Generales

Artículo 1. La presente Ley es reglamentaria del apartado B del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de consulta a los pueblos y comunidades indígenas, sus disposiciones son de orden público e interés social; y de observancia en el orden federal, estatal y municipal.

Artículo 2. Esta Ley tiene por objeto regular las bases para la organización y realización de consultas a los pueblos y comunidades indígenas, bajo los principios de realización

previa, libre, informada, adecuada culturalmente y de buena fe; que consisten y se interpretaran en forma progresiva, de acuerdo a lo siguiente:

I. Previa, debe llevarse a cabo durante la fase de planificación de la actuación pública que puede afectar a los pueblos y comunidades indígenas, y con la suficiente antelación al comienzo de las actividades de ejecución;

II. Culturalmente adecuada, debe respetar sus costumbres y tradiciones, considerando en todo momento los métodos tradicionales que utilizan en la toma de sus decisiones de acuerdo con el ejercicio de sus usos y costumbres, lo que implica que las autoridades deben llevar a cabo la consulta, a través de medios e instrumentos idóneos para las comunidades indígenas;

III. Informada, debe presentarse información precisa y entendible sobre la naturaleza y consecuencias de la actuación pública que se pone a consulta, debiendo adoptar todas las medidas necesarias para que sea comprensible, por lo que si así lo requiere el caso concreto, deberá ser proporcionada en las lenguas o idiomas de las comunidades o pueblos involucrados, así como considerar todos los elementos necesarios para su entendimiento, de manera que los tecnicismos científicos, académicos o legales no constituyan una barrera para que las comunidades puedan emitir una opinión; y

IV. De buena fe, entendida como la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de particulares que actúen con su autorización o aquiescencia. Asimismo, debe efectuarse fuera de un ambiente hostil que obligue a las comunidades o pueblos indígenas a tomar una decisión viciada o precipitada.

Artículo 3. La aplicación de las normas de esta Ley corresponde al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión, órganos autónomos federales y locales, a los Ejecutivos, Congresos Locales y Ayuntamientos en las Entidades Federativas, en sus respectivos ámbitos de competencia.

Artículo 4. La consulta a los pueblos y comunidades indígenas es el mecanismo de participación y expresión por medio del cual, se asegura su derecho a la libre determinación sin perjuicio del principio de unidad nacional y respeto a las leyes, en el marco de la emisión de leyes, reglamentos así como en la determinación de políticas, programas, estrategias y acciones de gobierno que tengan un impacto en dichas comunidades y pueblos.

Artículo 5. Serán objeto de consulta aquellas actuaciones de la autoridad que se dirijan directamente a los pueblos y comunidades indígenas y exista un impacto significativo a su entorno o derechos, o bien cuando se pretendan establecer acciones afirmativas para la protección de estas personas.

Artículo 6. Todos los miembros de los pueblos y comunidades indígenas podrán participar en la toma de decisiones a través de las consultas que se realicen.

Artículo 7. No podrán ser objeto de consulta:

- I. La restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni la limitación de los principios consagrados en el artículo 40 de la Constitución;
- II. Los ingresos y gastos públicos,
- III. Las determinaciones que deban adoptar las autoridades judiciales, y
- IV. La seguridad pública, interior y nacional.

Artículo 8. Se aplicarán de manera supletoria las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y de la Ley Federal de Consulta Popular.

Capítulo II De la Petición de Consulta

Artículo 9. Podrán iniciar la solicitud de una consulta:

- I. Los pueblos y comunidades indígenas a través de sus representantes, y
- II. La autoridad que pretenda emitir un acto que afecte directamente a los pueblos y comunidades indígenas.

Artículo 10. La solicitud de consulta se presentará ante el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas en el ámbito federal y ante la autoridad en dicha materia en las entidades federativas, conforme a las leyes e instituciones de cada Estado.

Artículo 11. Toda petición de consulta deberá estar contenida en un escrito que cumplirá, por lo menos, con los siguientes elementos:

I. Nombre completo y firma del solicitante o solicitantes, precisando el pueblo y comunidad indígena que representan;

II. Domicilio para oír y recibir notificaciones, y

III. El propósito y finalidad de la consulta y los argumentos por los cuales el tema se considera afecta al pueblo o comunidad de que se trate.

Pudiendo acompañar anexos y documentos relacionados con materia que se solicita.

Artículo 12. Cuando la solicitud de consulta adolezca de alguna irregularidad o insuficiencia podrá prevenir a los solicitantes para que subsane los errores u omisiones antes señalados en un plazo de diez días naturales, contados a partir de la notificación. En caso de no subsanarse en el plazo establecido, se tendrá por no presentada.

Sin menoscabo, de lo anterior si el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas o la autoridad que corresponda en los Estados podrá en forma oficiosa requerir informes a otras autoridades para precisar el objeto, ámbito y alcance de la consulta solicitada.

Artículo 13. Tratándose de proyectos de leyes y normas que emitan el Congreso de la Unión o las Legislaturas de los Estados, que afecten directamente a los pueblos y comunidades indígenas y exista un impacto significativo a sus derechos, o bien se trate del establecimiento de acciones afirmativas, previo a su aprobación, se llevará a cabo un proceso de consulta conforme al procedimiento que se prevea en sus reglamentos y régimen interior.

Las determinaciones y resoluciones adoptadas durante el proceso legislativo en esta materia son inatacables, sólo podrá combatirse la ley con motivo de su entrada en vigor o de sus actos concretos de aplicación.

Capítulo III Del Procedimiento para la Consulta

Artículo 14. El Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas o la autoridad en los Estados, según corresponda, estarán encargadas de organizar la consulta bajo los principios de realización previa, libre, informada, adecuada culturalmente y de buena fe, por lo que serán responsables del ejercicio de la función estatal de la organización y desarrollo de las consultas, así como llevar las labores de difusión y

promoción de la participación de las personas de los pueblos y comunidades indígenas.

La difusión de la consulta deberá ser imparcial. De ninguna manera podrá estar dirigida a influir en las preferencias de los pueblos y comunidades indígenas, a favor o en contra de las materias que se sometan a escrutinio.

Artículo 15. La autoridad encargada de la consulta, recibida la solicitud, deberá resolver sobre la realización dentro de los veinte días hábiles siguientes a que se presentó la solicitud o dentro de los cuarenta días siguientes en caso de que haya formulado prevención a los solicitantes o hubiera requerido información a otras autoridades.

En contra de la determinación que niegue la realización de la consulta procederá recurso de reconsideración que deberá resolver el Ejecutivo, Federal o de las Entidades federativas, según corresponda.

Artículo 16. La convocatoria a la consulta deberá contener:

- I. Fundamentos legales aplicables y la justificación de su celebración;
- II. Fecha o periodo durante el cual habrá de realizarse la consulta;
- III. Descripción breve y precisa de la materia que se somete a consulta;
- IV. La metodología para llevarse a cabo;
- V. La pregunta o preguntas que se formularan en la consulta que constaran en una papeleta que se entregará a los participantes en la consulta, y
- VI. Lugar y fecha de la emisión de la convocatoria.

La convocatoria deberá difundirse efectivamente en la comunidad o población indígenas de que se trate y publicarse en medios de comunicación locales, sin perjuicio de publicarse en el Diario Oficial de la Federación y/o gacetas oficiales de las Entidades Federativas.

Artículo 17. Durante el día o periodo que habrá de realizarse la consulta, los habitantes del pueblo o comunidad indígena acudirán ante las mesas receptoras que instale el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas para participar en las mismas.

Artículo 18. La urna en que los participantes en la consulta depositen la papeleta, deberán consistir de material transparente, plegable o armable; las cuales llevarán en el exterior y en lugar visible, impresa o adherida, en el mismo color de la papeleta que corresponda; la denominación “consulta a pueblos y comunidades indígenas”.

Artículo 19. El Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas o la autoridad local que corresponda realizará el escrutinio de las papeletas y dará a conocer el resultado dentro de los diez siguientes al cierre de la consulta.

Artículo 20. Los resultados de la consulta serán comunicados a la autoridad que pretenda emitir el acto que afecte o este dirigido al pueblo o comunidades indígena de que se trate, quien al emitir su acto o actos deberá razonar y justificar los motivos y causas por los cuales adopta o adecua los resultados de la consulta.

Capítulo V De los Medios de Impugnación

Artículo 21. Contra los actos intermedios del procedimiento a consulta a los pueblos y comunidades indígenas no procederá ningún recurso, salvo lo previsto en el artículo 15 de esta Ley, en contra de la resolución de los resultados de la consulta procederá un recurso de revisión que deberá resolver el Ejecutivo, Federal o de las Entidades federativas, según corresponda.

Transitorios

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

Segundo. El Ejecutivo Federal deberá expedir el Reglamento de la Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas dentro de los noventa días posteriores a la entrada en vigor del presente Decreto.

Tercero. Las Cámaras del Congreso de la Unión deberán adecuar sus disposiciones reglamentarias para poder llevar a cabo los procesos de consulta conforme a los principios y reglas de esta ley, dentro de los noventa días posteriores a la entrada en vigor del presente Decreto

En el mismo plazo del párrafo anterior, las Legislaturas de las Entidades Federativas deberán adecuar la legislación que corresponda para que se puedan realizar consultas a los pueblos y comunidades indígenas en el ámbito local.

Notas

1 https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2020-05/1144_0.pdf

2 Convenio que en mil novecientos ochenta y nueve se adoptó en la ciudad de Ginebra, Suiza, el cuál fue aprobado por la Cámara de Senadores el once de julio de mil novecientos noventa, según el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de agosto del mismo año. El instrumento de ratificación fue firmado por el presidente de la República el trece de agosto de mil novecientos noventa, y depositado ante el director general de la Organización Internacional del Trabajo el cinco de septiembre del propio año.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de septiembre de 2020.—
Diputada Reyna Celeste Ascencio Ortega (rúbrica).»

Se turna a las Comisiones Unidas de Gobernación y Población, y de Pueblos Indígenas, para dictamen, y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para opinión.

**SE DECLARA EL AÑO 2021 COMO AÑO
DE LA INDEPENDENCIA NACIONAL**

«Iniciativa de decreto, por el que se declara 2021 como Año de la Independencia Nacional, a cargo del diputado Raúl Eduardo Bonifaz Moedano, del Grupo Parlamentario de Morena

El suscrito, diputado **Raúl Eduardo Bonifaz Moedano**, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento 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 esta Cámara la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se declara el 2021 como “Año de la Independencia Nacional”**, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

El año 2021 será de gran relevancia histórica para nuestro país, ya que se conmemoran 200 años de la consumación de la Independencia de México, acontecimiento que nos define como nación libre y soberana.

El proceso histórico de la independencia nacional fue arduo y complejo. Tuvo sus inicios en las inconformidades del pueblo que motivaron que Miguel Hidalgo y Costilla, cura de Dolores, Guanajuato, incitara a la población a levantarse en armas contra el virreinato el 16 de septiembre de 1810. Este hecho se conmemora cada año en la noche del 15 de septiembre, con “El Grito de Independencia”, con una arenga en la que se hace un homenaje a los héroes que lucharon por la independencia de México.

Hidalgo se lanzó a la lucha y, tras seis meses de batalla, fue capturado el 21 de marzo de 1811 y fusilado el 30 de junio del mismo año. Cuatro días antes fueron ejecutados varios de sus compañeros. Sin embargo, el movimiento por la independencia no se detuvo, ya que Ignacio López Rayón quedó al frente hasta que José María Morelos y Pavón tomó el mando y se convirtió en el artífice de la nueva etapa de la Guerra de Independencia.

Al lado de Morelos combatieron Hermenegildo Galeana, Mariano Matamoros, Guadalupe Victoria, Juan Nepomuceno Rosains, Nicolás Bravo, Vicente Guerrero, Leona Vicario, Andrés Quintana Roo, Francisco Xavier Mina, Víctor Rosales, Pedro Moreno, Manuel Mier y Terán e Ignacio López Rayón.

Morelos fue capturado y ejecutado el 22 de diciembre de 1815. Su ideario quedó estampado en una proclama conocida como “Los Sentimientos de la Nación”. Otros insurgentes fueron abatidos, capturados o aceptaron el indulto que les ofrecía el virrey Apodaca. Fueron muchos los que se acogieron al perdón y sólo tres caudillos lo rechazaron: Guadalupe Victoria, Vicente Guerrero y Nicolás Bravo.

Guadalupe Victoria y Vicente Guerrero permanecieron en libertad; el primero, en las montañas de Veracruz, y el segundo como general en jefe de los Ejércitos del Sur. Guerrero propuso al jefe realista Gabriel de Armijo que se le uniera para combatir a los españoles, pero éste no aceptó. Tras el fracaso de Armijo en los combates contra Guerrero, el virrey nombró a Agustín de Iturbide al frente de las tropas realistas en el sur. Después de una serie de combates en donde Guerrero continuó ganando contra Iturbide, y con el fin de terminar con tres siglos de virreinato, ambos sellaron un pacto el 10 de febrero de 1821, conocido como el “Abrazo de Acatempan”, en Teloloapan, Guerrero. El 24 de febrero de ese año promulgaron el Plan de Iguala, que estableció la unión de las dos fuerzas para formar el Ejército Trigarante.

El 25 de agosto, el nuevo virrey enviado por España, Juan de O'Donojú, aceptó los términos de la derrota realista y suscribió con el Ejército Trigarante el denominado Tratado de Córdoba.

Un mes después, el 27 de septiembre de 1821, tras lograr la derrota y la adhesión de los realistas que permanecían en la lucha, el Ejército Trigarante hizo su entrada triunfal a la Ciudad de México en una columna encabezada por Agustín de Iturbide. Este fue el fin de la lucha por la independencia de México.

El 28 de septiembre de 1821, se suscribió el Acta de Independencia de México, con 38 firmantes, entre estos O'Donojú e Iturbide. Este último terminó convirtiéndose en emperador. Los años siguientes se libró otra lucha que terminó con el imperio de Iturbide y su posterior expulsión del país. El 10 de octubre de 1824, Guadalupe Victoria fue investido como el primer presidente de México y es, en consecuencia, esta fecha la que marca el inicio de la república federal, que persiste como nuestra forma de gobierno.

México tiene un pasado glorioso que nos muestra a cada paso cómo hemos salido adelante de las adversidades, sin importar qué tan fuertes y dolorosas pudieran ser. Tenemos un presente que requiere la unidad de nuestro pueblo y un futuro en el que debemos trabajar todos para cumplir con los principios de justicia social por los que tanto se ha luchado, un futuro con esperanza que se construye día con día.

En virtud de lo anterior, y dada la relevancia que tiene el bicentenario de la consumación de la independencia de México, se considera que en el año 2021 debe reconocerse el esfuerzo de los héroes del movimiento independentista y reflexionar sobre la fortaleza de la unidad nacional, por tanto, se propone declararlo como “Año de la Independencia Nacional”.

Por lo anterior expuesto, se somete a la consideración de esta Cámara de Diputados la siguiente Iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se declara el 2021 como “Año de la Independencia Nacional”

Artículo Primero. El honorable Congreso de la Unión declara al 2021 como “Año de la Independencia Nacional”.

Artículo Segundo. Durante el año 2021, en toda la documentación oficial de la federación se inscribirá la leyenda: “2021, Año de la Independencia Nacional”.

Artículo Tercero. En estricto apego al principio de distribución de competencias, se invita a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México a adherirse al presente Decreto.

Transitorio

Único. El presente Decreto entrará en vigor el primero de enero de 2021 y concluirá su vigencia el 31 de diciembre del mismo año.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de septiembre de 2020.—
Diputado Raúl Eduardo Bonifaz Moedano (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Gobernación y Población, para dictamen.

LEY GENERAL PARA EL CONTROL DEL TABACO Y LEY GENERAL DE SALUD

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes Generales para el Control del Tabaco, y de Salud, a cargo de la diputada Carmina Yadira Regalado Mardueño, del Grupo Parlamentario de Morena

La suscrita, **Carmina Yadira Regalado Mardueño**, diputada federal en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, de conformidad con lo establecido por el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta soberanía, **iniciativa con proyecto de decreto que reforma el título de la Ley General para el Control del Tabaco, así como la fracción XIV del artículo 6 y las fracciones II y III del artículo 48; adiciona las fracciones XXVII, XXVIII, XXIX Y XXX al artículo 6, y un título cuarto Bis denominado “Sobre los Productos Vaporizables y No Combustibles” que contiene los artículos 34 Bis 1, 34 Bis 2, 34 Bis 3, 34 Bis 4, 34 Bis 5, 34 Bis 6, 34 Bis 7 y 34 Bis 8 de la Ley General para el Control del Tabaco y reforma el artículo 17 Bis fracción II de la Ley General de Salud, de conformidad con la siguiente:**

Exposición de Motivos

El derecho a la protección de la salud, contemplado en el artículo 4o. constitucional es un derecho social y universal,

independientemente de la situación de vulnerabilidad de sus destinatarios; de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, la salud es el estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades.

La salud, es un componente importante del desarrollo socio-económico de cualquier nación; el mejoramiento de la misma tiene un valor humano, ético, político y económico intrínseco. Hoy, el papel del Estado como garante de la salud de la población es parte total para el desarrollo del país.

En México mueren alrededor de 65 mil personas anualmente debido a enfermedades relacionadas con el tabaco, lo que quiere decir que en promedio diariamente mueren al menos 150 personas cada 10 minutos por un padecimiento que comienza con una adicción al tabaco.¹ De acuerdo con datos de la Encuesta Global de Tabaquismo en Adultos 2015, en México 16.4 por ciento de la población fuma “14.3 millones de personas”, de los cuales 10.6 millones son hombres y 3.8 millones son mujeres. En total, 7.6 por ciento son fumadores diarios “11.9 por ciento hombres y 3.6 por ciento mujeres”, mientras el 8.8 por ciento son fumadores ocasionales “13.3 por ciento hombres y 4.6 por ciento mujeres”.²

El tabaquismo constituye un problema de salud pública. El consumo de tabaco y la exposición a su humo están regulados en nuestra normativa conforme a la Ley General para el Control del Tabaco (“LGCT”) y su respectivo Reglamento, ambos ordenamientos conforme a los compromisos internacionales contraídos por el Estado mexicano.

Existe una constante preocupación de los organismos internacionales por contrarrestar las consecuencias del tabaco, por ello surge el Convenio Marco para el Control del Tabaco “CMCT” de la Organización Mundial de la Salud “OMS” que establece lineamientos, políticas públicas y directrices enfocados a regular la epidemia del tabaquismo. En Latinoamérica, México fue el primer país en refrendar este convenio, suscribiéndose en 2004 y entrando en vigor a partir del 27 de febrero de 2005.

El CMCT establece una serie de propuestas de política pública en materia de prevención y reducción del consumo. Pese a esto, un artículo publicado en 2019 en el *British Medical Journal* encontró que no ha habido un cambio significativo en el consumo global de cigarrillos desde la adopción del CMCT.

A 12 años de la aparición de la LGCT los resultados no son alentadores:

-Se estima que en México hay alrededor de 15 millones de fumadores.

-No se observaron cambios en el total de la población fumadora anual entre 2011 y 2016 (17.3 millones ENA 2011, 17.6 millones Encodat 2016).

-6.4 por ciento (5.5 millones de mexicanos) fuman diariamente, 11.1 por ciento fuman ocasionalmente (9.4 millones) y 15.4 por ciento (13.0 millones) son ex fumadores de un mes o más de abstinencia.

-Los fumadores adultos diarios fuman en promedio 7.4 cigarrillos.

-12.3 por ciento (1.8 millones) de los fumadores actuales tiene adicción a la nicotina (10.8 por ciento de las mujeres y 12.9 por ciento de los hombres).

-14.1 por ciento (9.8 millones) de los no fumadores está expuesto a humo de tabaco de segunda mano en el hogar 15.2 por ciento de los no fumadores está expuesto en lugares de trabajo.

-98.4 por ciento de la población considera que fumar causa enfermedades serias.

Los indicadores antes señalados permiten observar que los resultados de las políticas de control del tabaco en México no han sido suficientes, al menos en cuanto a la prevalencia del consumo se refiere. Si añadimos que 98 por ciento adultos creen que fumar causa enfermedades graves y 56 por ciento de los fumadores han intentado dejarlo, resulta preocupante que 15 millones sigan consumiéndolo.

El éxito de las políticas antitabaco debe medirse con la disminución de la prevalencia de consumo, para ello es necesario tener políticas y programas adecuados además de leyes, reglamentos y lineamientos eficaces, entre otros.

En los últimos años, ha habido un importante aumento del número de fumadores y de consumidores de nicotina a través de otras formas diferentes a la tradicional, es decir, comienza a vislumbrarse un nuevo reto, ante la innovación tecnológica para administrar nicotina al organismo humano.

Actualmente existe, en México y a nivel internacional, un auge de productos alternativos, entre los cuales encontramos aquellos que son denominados por la OMS como sistemas electrónicos de administración de nicotina y sistemas similares sin nicotina (en adelante SEAN o SSSN) o comúnmente denominados cigarrillos electrónicos o vapeadores. Estos sistemas alternativos se apoyan en su mayoría, por un dispositivo que contiene una batería para calentar y a su vez vaporizar una solución líquida. Dicha solución es conocida públicamente como líquido de vapeo, líquido vaporizable o e-liquid, la cual puede o no contener diversos sabores, aromas o alcaloides, como la nicotina.

El uso y proliferación de sistemas alternativos o cigarrillos electrónicos en nuestro país, va en aumento y es una realidad. Así lo indica la última Encuesta Global de Tabaquismo en Adultos 2015 realizada por el Instituto Nacional de Salud Pública bajo la coordinación de la Comisión Nacional contra las Adicciones (Conadic) y la Secretaría de Salud del Gobierno Federal quien por primera vez incluye un apartado específico dentro de la encuesta para este tipo de productos y que muestra que al menos el 35.3 por ciento de los mexicanos han escuchado acerca de los cigarrillos electrónicos, de los cuales el 55 por ciento son hombres y el 31.5 por ciento son mujeres. Así como también muestra una prevalencia de uso de cigarrillos electrónicos del 5 por ciento entre los mexicanos, de los cuales el 16.8 por ciento son hombres y el 2.7 por ciento son mujeres.

Existe evidencia científica que demuestra que los dispositivos vapeadores o sistemas alternativos de administración de nicotina o sin nicotina pueden ser una alternativa en la reducción de consumo de tabaco tanto para fumadores diarios como para personas que están intentando dejar de fumar y reafirman la eficacia de la utilización de estos dispositivos como política pública de reducción de riesgos.³

Se han publicado diversos estudios por parte de instituciones públicas con reconocimiento internacional que prueban la eficacia de la utilización de estos dispositivos como una política pública de reducción de riesgos eficiente, entre los que destacan los siguientes:

a) En agosto de 2015, el *Public Health of England* (Instituto de Salud Pública de Inglaterra), la dependencia encargada de establecer políticas públicas de salud en el país, publicó un estudio en el que afirma que estos sistemas alternativos, vapeadores o sistemas electrónicos de administración con o sin nicotina son 95 por ciento

menos dañinos que los cigarrillos y que existe una relación directa entre la disminución de enfermedades relacionadas con el tabaquismo y la utilización de estos dispositivos.⁴ Además de que se demostró que estos sistemas alternativos ayudan a los fumadores a reducir su consumo de cigarrillos y a dejar de fumar.⁵ b) El *Royal College of Physicians* (Colegio Nacional de Médicos de Reino Unido) publicó en Abril de 2016 un reporte titulado *Nicotine without smoke: Tobacco harm reduction* (Nicotina sin humo: reducción del daño ocasionado por el tabaco), en el que demuestra que los cigarrillos electrónicos son al menos 95 por ciento más seguros que el cigarrillo convencional y reconocen que estos dispositivos cuentan con el potencial para aportar una contribución importante para prevenir la muerte prematura, la enfermedad y las inequidades sociales en la salud que son actualmente causadas como resultado de fumar...⁶ Además de que aboga por la necesidad de una reglamentación proporcionada, que no inhiba de manera importante el desarrollo y el uso por parte de los fumadores de productos que disminuyen el daño causado por el tabaquismo.⁷ Hay que recordar que esta organización a nivel mundial fue la primera en determinar el daño que causa el tabaquismo.

c) En un estudio científico más reciente, publicado por *Cancer Research UK* en febrero de 2017 y titulado *“Nicotine, Carcinogen, and Toxin Exposure in Long-Term E-Cigarette and Nicotine Replacement Therapy Users”* (Exposición a la nicotina, carcinógenos y toxinas en usuarios de terapia de reemplazo a largo plazo con cigarrillos electrónicos: un estudio transversal) se confirma que las personas que cambiaron de fumar cigarrillos normales a cigarrillos electrónicos o a una terapia de reemplazo de nicotina (NRT por sus siglas en inglés) durante por lo menos seis meses, tenían niveles mucho más bajos de sustancias tóxicas en la sangre como las Nitrosaminas Específicas de Tabaco y los Compuestos Orgánicos Volátiles en comparación con las personas continuaron utilizando cigarrillos convencionales.⁸

d) La Organización Civil ASH (por sus siglas en inglés – Acción sobre fumar y Salud) con sede en Londres auspiciado por el Royal College of Physicians (Colegio Nacional de Médicos de Reino Unido) publicó en mayo de 2017 datos alentadores acerca de la disminución de tabaquismo debido a la utilización de cigarrillos electrónicos o vapeadores. Para muestra, en su última encuesta denominada *“Use of e-cigarettes among adults in Great Britain”* (Uso de cigarrillos electrónicos por adultos en Gran

Bretaña) donde por primera vez, se confirmó que hay más exfumadores (1.5 millones) que utilizan cigarros electrónicos que fumadores actuales, razón por la cual justifican el uso de los cigarros electrónicos para dejar de fumar.⁹ Demostrando la eficacia de estos productos como un método alternativo para reducir el consumo del tabaco en el país.

Al respecto, debemos decir que México se encuentra rezagado al menos 10 años en temas de regulación de estos vapeadores o sistemas alternativos; para muestra de ello, Inglaterra (uno de los primeros países en reglamentar estos productos) ha regulado los vapeadores y permite la libre comercialización de estos dispositivos desde el año 2007, logrando que el incremento en el uso de estos dispositivos regulados este acompañado de un incremento en las tasas de personas que dejaron de fumar, así como una disminución continua en la prevalencia de enfermedades relacionadas con el tabaquismo y un estancamiento en el crecimiento de fumadores.¹⁰

De igual forma, muchos países han considerado necesaria la regulación de estos productos; actualmente la mayoría de los países en el mundo, entre los que destacan Estados Unidos de América, la Unión Europea, Alemania, Francia, Canadá, Italia, Polonia, Suiza, España, Guatemala, Japón y Corea del Sur, entre otros, ya cuentan con regulaciones que permiten la libre venta y comercialización de estos productos. La Unión Europea a través de la Directiva 2014/40/EU regula a los cigarros electrónicos como una categoría propia (distinta de la del tabaco) y que establece los requisitos de seguridad y calidad para los dispositivos vapeadores y líquidos vaporizables.¹¹

El gobierno de Canadá publicó la Ley de Tabaco y de Productos de Vapor (*Tobacco and Vaping Products Act* – 23 de mayo de 2018) creando una regulación adecuada para la venta de los productos de vapor de manera legal. Con esta nueva regulación después de años de estudio y discusión cumplieron los principales objetivos: proteger a los menores de edad de una adicción a la nicotina y permitir y promover en los adultos - en especial fumadores – el acceso a productos de vapeo seguros, confirmando a éstos como productos con riesgo reducido respecto al tabaco.¹² El gobierno canadiense impulsó esta regulación consciente que el vapeo es menos dañino que fumar ya que no hay una combustión y al no existir combustión no se generan los 7 mil tóxicos y químicos cancerígenos del tabaco. Canadá confirma lo que en foros internacionales se ha manifestado, respecto a que un fumador que cambie de productos de tabaco a productos de vapeo

reduce la exposición a tóxicos y químicos cancerígenos en cantidades trascendentes.

La regulación del control del tabaco se encuentra basada en la LGCT y su Reglamento, regulan los productos de tabaco y su uso en espacios compartidos. Y en específico, el artículo 16 fracción VI de esta ley contempla la prohibición de comerciar, vender, distribuir, exhibir, promocionar o producir cualquier objeto que no sea un producto del tabaco, que contenga alguno de los elementos de la marca o cualquier tipo de diseño o señal auditiva que lo identifique con productos del tabaco.

Dicho precepto legal ha sido utilizado por diversos órganos gubernamentales en materia de protección de riesgos sanitarios, en su calidad de autoridad del debido cumplimiento de la Ley General para el Control del Tabaco para prohibir la comercialización, distribución e importación de cigarros electrónicos o vapeadores a nuestro país y cuya restricción fue dada a conocer mediante un boletín de prensa emitido el 24 de octubre de 2012,¹³ en el que se señala principalmente:

1. Que la importación, distribución, comercialización y venta del denominado cigarrillo electrónico está prohibido por la Ley General para el Control del Tabaco conforme al artículo 16, fracción VI;
2. Que la autoridad sanitaria federal no ha emitido autorización alguna para importar o comercializar este producto en México;

Derivado de la aplicación del referido artículo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto amparos, donde declara inconstitucional el artículo 16, fracción VI, de la Ley General para el Control del Tabaco bajo el siguiente argumento:

“El artículo 16, fracción VI, de la Ley General para el Control del Tabaco es contrario a la garantía de igualdad tutelada en el diverso 1o. de la Constitución Federal, en tanto que no cumple con el requisito de la proporcionalidad, derivado de que, aunque el legislador persigue objetivos constitucionalmente legítimos relacionados con la salud pública y el medio ambiente, la verdad absoluta de comerciar, vender, distribuir, exhibir, promocionar o producir cualquier objeto que no sea un producto del tabaco, pero que contenga alguno de los elementos de la marca o cualquier tipo de diseño o señal auditiva que lo identifique con productos del tabaco, se

encuentra fuera de proporción, habida cuenta de la situación que impera en torno a los productos que efectivamente provienen del tabaco, mismos que, bajo ciertas restricciones (pese a que son los verdaderos generadores del resultado no deseado), se encuentran dentro del comercio, lo que implica una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos”.¹⁴

Al declarar inconstitucional el referido artículo, la comercialización, importación y producción de estos productos quedó supeditada a la Ley General para el Control del Tabaco, a falta de una normativa especial, sin que eso signifique que se debe considerar a los cigarros electrónicos o vapeadores como productos del tabaco, lo que conlleva a que el legislador tiene la potestad y oportunidad de otorgar un marco jurídico adecuado a los distintos productos que hoy existen en el mercado sin regulación.

En ese sentido, esta soberanía no puede ser omisa ante una realidad que ha sobrepasado al derecho y que en consecuencia exige un marco jurídico propio, pero distinto al que norma a los productos del tabaco en el caso que estos no contengan tabaco.

La Organización Mundial de la Salud ha reconocido que es necesario regular estos productos con la finalidad de proteger la salud de la población y potencializar los beneficios que pueden tener para disminuir los índices de prevalencia de tabaquismo en el mundo: “el rápido aumento del consumo de sean en todo el mundo no se puede desestimar ni aceptar sin realizar esfuerzos por reglamentar apropiadamente esos productos, con el fin de minimizar las consecuencias que puedan agravar la epidemia de tabaquismo y optimizar los posibles beneficios para la salud pública”.¹⁵

La Conferencia de las Partes del Convenio Marco para el Control del Tabaco de la OMS, reunida en Nueva Delhi, India, del 7 al 12 de noviembre del pasado 2016, estableció un cambio de criterio respecto a su anterior reunión en Moscú, Rusia, en 2014. En 2014 la conferencia de las partes recomendaba a los países firmantes prohibir los sistemas electrónicos de administración de nicotina y sistemas similares sin nicotina, pues consideraban que había insuficiente información para recomendar su uso, dos años después en la India el criterio de la Conferencia de las partes reconoce la eficacia de estos dispositivos en el control del tabaco de esta forma:¹⁶

“si la gran mayoría de fumadores de tabaco que son incapaces o no desean abandonar el tabaco pasaran sin demora a utilizar una fuente alternativa de nicotina que conlleve menos riesgos sanitarios y, con el tiempo, dejaran de utilizarla, supondría un logro contemporáneo considerable en materia de salud pública.”

La misma Conferencia de las Partes en sus resoluciones considera recomendaciones de regulación de estos sistemas alternativos para los países, al entender la realidad que estos productos se encuentran de manera ilegal en muchos mercados y que es mejor permitirlo con determinada regulación especial.

Esta necesidad de regulación va más allá de seguir una tendencia mundial de los organismos internacionales; en nuestro país, organizaciones civiles han identificado la necesidad de regulación y han hecho un enérgico llamado para que la sociedad civil y los diversos organismos de salud, **“aboguen por la regulación de estos productos y la información adecuada a la sociedad principalmente a los niños y jóvenes y a la comunidad médica del país”**.¹⁷

En la actualidad se emplean, comercian y distribuyen dichos sistemas alternativos que incluyen líquidos vaporizables, a través del mercado informal (mercado negro), el cual propicia arbitrariedades e ilegalidades en diversos sentidos, siendo el más representativo el riesgo asociado al desconocimiento del origen y calidad de fabricación de dichos productos, lo cual tiene un efecto directo en la salud de la población.

Es evidente que existe una fabricación, importación y comercialización de los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina y similares en nuestro País, y por consecuencia que la misma es llevada a cabo en el comercio ilegal (mercado negro/sobre ruedas), donde se comercializan sin ningún tipo de regulación sanitaria ni garantías que protejan al consumidor. Aunado a que si existiere una regulación conllevaría a fomentar la economía formal del país, así como a la recaudación de contribuciones a favor del Estado mexicano.

Por ello esta iniciativa pretende regular una realidad que nos ha alcanzado como país ya que distintos productos no regulados, tales como los sistemas electrónicos de administración de nicotina y similares, se encuentran en el mercado ilegal, por lo que tenemos una responsabilidad de otorgarle un marco jurídico adecuado.

Hay extensa información que señala que estos productos alternativos de nicotina no son igual de dañinos que el cigarro convencional. Sin duda no son inofensivos y la mejor estrategia es la prevención del inicio en el consumo y la cesación. No podemos ignorar, sin embargo, que estos productos se venden actualmente sin ningún control de calidad y que hay personas adultas que deciden y tienen derecho a consumir nicotina.

Es dable señalar, que los líquidos vaporizables objeto de esta iniciativa, son un componente de los elementos que integran los vapeadores o los Sistemas Alternativos de consumo, también denominados cigarrillos electrónicos, pero al ser la sustancia que el ser humano inhala hacia su cuerpo, los legisladores debemos de poner orden en nuestra legislación a efecto de que se enfoque sobre este producto.

Finalmente, en la pasada visita de nuestro presidente, Andrés Manuel López Obrador, a los Estados Unidos de Norte América, el Centro para la Elección de los Consumidores (CCC, por sus siglas en inglés) hizo un llamado a su gobierno a reconsiderar la prohibición de la importación y exportación de vaporizadores, a través de un decreto emitido el pasado 19 de febrero, alertó que las consecuencias de la disposición presidencial no terminan en el fomento de un mercado ilícito de sustancias y dispositivos de dudosa calidad, sino en el impacto que tendrán en los consumidores mexicanos. Señala que: “Ante la imposibilidad de comprar artículos legales y regulados, podrían caer en las garras de contrabandistas y adquirir productos que podrían provocarles enfermedades pulmonares e incluso la muerte, tal como sucedió en Estados Unidos en la segunda mitad del año pasado”.¹⁸

Sobre este punto, la organización internacional destacó que el principal organismo de salud del Reino Unido, *Public Health England*, ha afirmado repetidas veces que el vapeo y el consumo de los cigarrillos electrónicos son un 95 por ciento menos perjudiciales que fumar, por lo cual los vaporizadores son parte de una política pública para combatir el tabaquismo en esa región.

La organización exhortó al gobierno mexicano a “impulsar la legalidad, escuchar las diferentes posturas y promover mercados regulados, con el objetivo de que los consumidores tengan acceso a productos de calidad y que no atenten en contra de su integridad”.

Propuesta

La iniciativa de reformas y adiciones a la Ley General para el control del Tabaco plantea optar por abandonar la postura prohibicionista y adoptar una regulación que considere los criterios sugeridos por la OMS. Basada en nuestra realidad nacional, pues pese a posiciones prohibicionistas de administraciones pasadas, la realidad es que existe un mercado negro que está atendiendo una demanda de todo tipo de alternativas al día de hoy no reguladas. Lo cual es, sin duda, el peor de los escenarios.

Contenido de la Reforma

La reforma que se propone a la Ley General para el Control del Tabaco es una redacción sencilla, sin embargo, se estima suficiente para regular los sistemas alternativos de administración de nicotina y similares, así como los parámetros legislativos bajo los cuales debe operar este producto en el mercado.

Se estima procedente regular los distintos productos que se encuentran en el mercado dentro de la Ley General para el Control de Tabaco, en primera instancia, modificando su nombre a “Ley General para el Control de Tabaco y Otros productos alternativos”. Se incluyen definiciones de los “Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina”, los “Sistemas Electrónicos sin Nicotina” y los “Sistemas Alternativos de Administración de Nicotina” y para la regulación específica de estos productos se adiciona el Título Cuarto Bis denominado “Sobre los Productos Vaporizables y no combustibles”.

Por lo anteriormente fundado y motivado, someto a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de:

Decreto que reforma el título de la Ley General para el Control del Tabaco, así como la fracción XIV del artículo 6 y las fracciones II y III del artículo 48; adiciona las fracciones XXVII, XXVIII, XXIX y XXX al artículo 6, y un título Cuarto Bis denominado “Sobre los Productos Vaporizables y No Combustibles” que contiene los artículos 34 Bis 1, 34 Bis 2, 34 Bis 3, 34 Bis 4, 34 Bis 5, 34 Bis 6, 34 Bis 7 y 34 Bis 8 de la Ley General para el Control del Tabaco y reforma el artículo 17 Bis, fracción II, de la Ley General de Salud

Primero. Se reforma el título de la Ley General Para el Control del Tabaco, así como la fracción XIV del artículo 6 y

las fracciones II y III del artículo 48; se adicionan de las fracciones XXVII, XXVIII, XXIX y XXX del artículo 6, y un Título Cuarto Bis Denominado “Sobre los Productos Vaporizables y No Combustibles” que contiene los artículos 34 Bis 1, 34 Bis 2, 34 Bis 3, 34 Bis 4, 34 Bis 5, 34 Bis 6, 34 Bis 7 y 34 Bis 8 de la Ley General para el Control del Tabaco, para quedar como sigue:

Ley General para el Control del Tabaco y Otros Productos Alternativos

Artículo 6. Para efectos de esta Ley, se entiende por:

I a XIII. ...

XIV. Ley: Ley General para el Control de Tabaco y Otros productos alternativos.

XV a XXVI. ...

XXVII. Sistemas Alternativos de Administración de Nicotina o SAAN: son dispositivos que funcionan con baterías que calientan un cigarro de tabaco reconstituido u homogeneizado hasta 350°C para liberar nicotina, evitando así la combustión. Los cigarros de tabaco reconstituido u homogeneizado que son calentados por el dispositivo son productos del tabaco y el etiquetado correspondiente será el aplicable de acuerdo a sus características específicas, con base en evidencia científica y deberán contener la leyenda “Este producto contiene nicotina, una sustancia muy adictiva”.

XXVIII. Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina o SEAN: son dispositivos electrónicos o análogos que funcionan con baterías y son utilizados con soluciones líquidas con nicotina que se calientan mediante una resistencia y generan un aerosol.

Las soluciones líquidas con nicotina de los SEAN son sustancias a base de propilenglicol y glicerina con saborizantes susceptibles de transitar del estado líquido al gaseoso o a la forma de aerosol, con nicotina.

XXIX. Sistemas Similares Sin Nicotina o SSSN: son dispositivos electrónicos o análogos que funcionan con baterías y son utilizados con soluciones líquidas sin nicotina que se calientan mediante una resistencia y generan un aerosol.

Las soluciones líquidas sin nicotina de los SSSN son sustancias a base de propilenglicol y glicerina con saborizantes susceptibles de transitar del estado líquido al gaseoso o a la forma de aerosol, sin nicotina.

XXX. Productos orales: son productos que administran nicotina vía oral, sin combustión y no poseen propiedades terapéuticas para disminución de consumo de tabaco.

...

Título Cuarto Bis Sobre los Productos Vaporizables y Productos Sin Combustión

Artículo 34 Bis 1. Para efectos de esta Ley, las disposiciones aplicables a los productos de Tabaco no aplican para estos productos.

Se consideran productos vaporizables los sistemas electrónicos de administración de nicotina o SEAN y los sistemas similares sin nicotina o SSSN. Se consideran productos sin combustión a los sistemas alternativos de administración de nicotina o SAAN, los productos orales y cualquier otro producto que no genere combustión y sea un producto tendiente a reducir daños del tabaquismo.

Artículo 34 Bis 2. Los dispositivos electrónicos de los SEAN, SSSN y SAAN junto con las baterías y cargadores que utilicen, deberán cumplir con las disposiciones generales y Normas Oficiales Mexicanas aplicables a dispositivos o aparatos electrónicos que se comercialicen dentro del territorio Nacional y que cumplan con la eficiencia y calidad de los mismos.

Los dispositivos electrónicos SEAN, SSSN y SAAN que sean comercializados en el territorio nacional deberán dar un aviso previo a la Secretaría de Salud, en el que soliciten el registro del dispositivo e incluirán la información respecto a la razón social del fabricante y del importador, así como el domicilio y datos del representante legal de este último.

Artículo 34 Bis 3. Todas las soluciones para ser utilizadas en los SEAN o SSSN, que sean comercializadas en el territorio nacional que se expendan empacados o envasados, llevarán etiquetas o leyendas con letra fácilmente legible, respecto a los ingredientes que contenga la solución, en el caso que contenga nicotina se

deberá expresar la concentración y los posibles efectos adictivos o riesgos mediante la advertencia sanitaria: “Este producto contiene nicotina, una sustancia muy adictiva”, los datos del fabricante o comercializador de la sustancia para contacto del consumidor final y la prohibición de expendio o suministro a personas menores de edad, así como una recomendación de que se mantenga fuera del alcance de los niños y los demás requisitos previstos en las normas oficiales mexicanas o disposiciones aplicables vigentes.

Artículo 34 Bis 4. En todos los paquetes de productos SEAN, SSSN y en todo empaquetado y etiquetado de las soluciones líquidas con nicotina de los SEAN y sin nicotina de los SSSN, para su comercialización dentro del territorio nacional, deberá figurar la declaración: “Para venta exclusiva en México” y las leyendas de advertencia y la información textual establecidas, deberán figurar en español.

Los envases de las soluciones líquidas deberán contener las medidas de seguridad correspondientes a efecto de evitar la apertura de estos envases por personas menores de edad.

Las soluciones líquidas no podrán contener ingredientes que sean considerados sustancias psicotrópicas o estupefacientes, así como taurina, cafeína y otros aditivos asociados con energía, vitalidad o aquellos asociados a favorecer la ingesta o inhalación de la nicotina.

Artículo 34 Bis 5. Quien comercie, venda, distribuya o suministre los productos regulados en este título, tendrá, las siguientes obligaciones:

- I. Mantener un anuncio situado al interior del establecimiento con las leyendas sobre la prohibición de comercio, venta, distribución o suministro a menores;
- II. Exigir a la persona que adquiera los productos que acredite su mayoría de edad con identificación oficial con fotografía, sin la cual no podrá realizarse la compraventa;
- III. Dar aviso a esta Comisión, en cualquier momento, en caso de detectar algún riesgo para la salud de la población.

Artículo 34 Bis 6. La publicidad y promoción de los productos regulados en este Título será dirigida a mayores de edad y deberá ajustarse a los siguientes requisitos:

- I. Se limitará a dar información sobre las características, calidad y técnicas de elaboración de estos productos;
- II. No se promocionarán mensajes relacionados con estos productos de manera falsa, equívoca o engañosa que pudiera inducir a error con respecto a sus características, efectos para la salud o riesgos;
- III. No podrá asociar a estos productos con ideas o imágenes de mayor éxito en la vida afectiva y sexualidad de las personas, o hacer exaltación de prestigio social, virilidad o femineidad;
- IV. No podrá emplear imperativos que induzcan directamente a su consumo;
- V. No podrá incluir, en imágenes o sonidos, la participación de niños o adolescentes ni dirigirse a ellos; y
- VI. En el mensaje no podrán participar personas menores de 18 años.

Quien comercialice, venda o distribuya los productos regulados en este Título que les atribuya propiedades terapéuticas relacionándolos como ayuda para la disminución de consumo de tabaco deberá contar con un Registro Sanitario en términos de esta Ley.

Artículo 34 Bis 7. Se prohíben las siguientes actividades:

- I. El comercio, distribución, donación, regalo, venta y suministro de estos productos a menores de edad;
- II. El comercio, distribución, donación, regalo, venta y suministro de estos productos en instituciones educativas públicas y privadas de educación básica y media superior;
- III. Emplear a menores de edad en actividades de comercio, producción, distribución, suministro y venta de estos productos;

IV. Utilizar estos productos en lugares libres de humo de tabaco, en las escuelas públicas y privadas de educación básica y media superior. Esta disposición no aplica a los productos novedosos orales.

Artículo 34 Bis 8. Los productos orales de administración de nicotina se regirán por las disposiciones establecidas en este título.

Artículo 48. Se sancionará con multa:

I. ...

II. De mil hasta cuatro mil veces el salario mínimo general diario vigente en la zona económica de que se trate, el incumplimiento de las disposiciones contenidas en los artículos 14, 15, 16, 27, 28, **34 Bis 5** y **34 Bis 7** de esta Ley y,

III. De cuatro mil hasta diez mil veces el salario mínimo general diario vigente en la zona económica de que se trate, el incumplimiento de las disposiciones contenidas en los artículos 13, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 31, 32, 34 Bis 2, 34 Bis 3, 34 Bis 4 y **34 Bis 6** de esta Ley.

Segundo. Se reforma la fracción II del artículo 17 bis de la Ley General de Salud., para quedar como sigue:

Artículo 17 Bis. ...

...

I. ...

II. Proponer al secretario de Salud la política nacional de protección contra riesgos sanitarios así como su instrumentación en materia de: establecimientos de salud; medicamentos y otros insumos para la salud; disposición de órganos, tejidos, células de seres humanos y sus componentes; alimentos y bebidas, productos cosméticos; **sistemas electrónicos de administración de nicotina, sistemas similares sin nicotina, sistemas alternativos de administración de nicotina y productos novedosos orales de administración de nicotina;** productos de aseo; tabaco, plaguicidas, nutrientes vegetales, sustancias tóxicas o peligrosas para la salud; productos biotecnológicos, suplementos alimenticios, materias primas y aditivos que intervengan en la elaboración de los productos anteriores; así como de prevención y control de

los efectos nocivos de los factores ambientales en la salud del hombre, salud ocupacional y saneamiento básico;

III a XIII. ...

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 dispuesto en el Transitorio siguiente.

Segundo. El Ejecutivo Federal deberá adecuar sus normas reglamentarias y disposiciones administrativas de la materia de conformidad con el presente Decreto, en un plazo no mayor a noventa días naturales a la entrada en vigor del presente Decreto.

Notas

1 Mackay, Judith et. al, The Tobacco Atlas, 2a ed, American Cancer Society, 2006, p. 36.

2 Conadic - INSP. Encuesta Global de Tabaquismo en Adultos 2015, México, 2016.

3 Amos, Amanda. Et. al. Nicotine without smoke: Tobacco harm reduction. A report by the Tobacco Advisory Group. Royale College of Physicians. Abril 2016.

https://www.rcplondon.ac.uk/projects/outputs/nicotine-without-smoke-tobacco-harm-reduction-0?_sm_au_=iVVvQ0ZwQbQGjL5F

4 McNeill, A. et. al. Public Health of England. "E-cigarettes: an evidence update". August 2015.

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/457102/Ecigarettes_an_evidence_update_A_report_commissioned_by_Public_Health_England_FINAL.pdf

5 Ibidem

6 Amos, Amanda. Et. al. Nicotine without smoke: Tobacco harm reduction. A report by the Tobacco Advisory Group. Idem.

7 Ibidem

8 Cancer Research UK. "Nicotine, Carcinogen and Toxin Exposure in Long-Term E-Cigarette and Nicotine Replacement Therapy Users".

<http://annals.org/aim/article/2599869/nicotine-carcinogen-toxin-exposure-long-term-e-cigarette-nicotine-replacement>

9 Action on Smoking and Health. "Use of e-cigarettes among adults in Great Britain 2017".

<http://ash.org.uk/information-and-resources/fact-sheets/use-of-electronic-cigarettes-vapourisers-among-adults-in-great-britain/>

10 Hajek Peter, et. al. Electronic cigarettes: review of use, content, safety, effects on smokers and potential for harm and benefit. Society for the Study of Addictions. Consultado el 06 de junio de 2017.

<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/add.12659/full>

11 Comisión Europea. DG Salud y Seguridad Alimentaria. Salud Pública. Normativa de Productos de Tabaco.

https://ec.europa.eu/health/tobacco/products_es

12 <https://www.canada.ca/en/health-canada/services/smoking-tobacco/vaping.html>

13 Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios. Comunicado de Prensa 94/2012

<http://www.cofepris.gob.mx/Documents/NotasPrincipales/Cigarrillo%20Electr%C3%B3nico.pdf>

14 Suprema Corte de Justicia de la Nación. Fecha de consulta 25 de julio de 2015.

<https://www.scjn.gob.mx/segundasala/asuntos%20lista%20oficial/AR-513-2015.pdf>

15 Organización Mundial de la Salud. Conferencia de las Partes en el Convenio Marco de la OMS para el Control de Tabaco. Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina.

http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/cop6/FCTC_COP6_10Rev1-sp.pdf?ua=1

16 <http://www.who.int/fctc/es/>

17 Fundación Interamericana del Corazón. 11 años del CMCT. Retos y Perspectivas del Control de Tabaco en México. Informe de la Sociedad Civil sobre los avances del CMCT 2016.

<http://tabaco.ficmexico.org/wp-content/uploads/2014/08/Informe-de-la-Sociedad-Civil-TODO-2.pdf>

18 <https://www.proceso.com.mx/635757/piden-a-amlo-reconsiderar-la-prohibicion-de-cigarrillos-electronicos>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de septiembre del 2020.—
Diputada Carmina Yadira Regalado Mardueño (rúbrica).»

Se turna a la Comisión de Salud, para dictamen, y a la Comisión de Economía, Comercio y Competitividad, para opinión.