

## APENDICE III

### CONTINUACIÓN DEL APENDICE II DE LA SESIÓN 42 DEL 15 DE DICIEMBRE DE 2014

#### LEY DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, suscrita por los diputados José Everardo Nava Gómez y María de la Nieves García Fernández, del Grupo Parlamentario del PRI

Los suscritos, diputado José Everardo Nava Gómez y diputada María de las Nieves García Fernández, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 60., fracción I del numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta honorable asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, con base en los siguientes

#### Antecedentes

Evidentemente que la sociedad de todo el mundo se encuentra en un creciente proceso de envejecimiento histórico, el aumento en la esperanza de vida y caída de la fecundación originados por los avances tecnológicos y científicos del siglo XX y XXI han influido notoriamente en la disminución de nacimientos en todo el mundo y por consiguiente, está generando un cambio demográfico que debemos atender con prontitud a fin de garantizar el futuro para la humanidad.

Cabe mencionar que desde ya varias décadas, las naciones en todo el mundo han unido esfuerzos para lograr la integración de un sistema jurídico fortalecido en materia de derechos y protección de las personas mayores, gracias a este arduo trabajo, actualmente es posible contar en el ámbito Internacional con diversas declaraciones, pactos y tratado internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad (1991), la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida como Pacto de San José de Costa Rica (1969), el Protoco-

lo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, conocido como “Protocolo de San Salvador” (1988), además de las diferentes Recomendaciones, Observaciones, Asambleas y Conferencias desarrolladas a nivel internacional, donde de la mejor manera han queda consagrados los derechos de los adultos mayores conforme a sus intereses, necesidades y condiciones de vida.<sup>1</sup>

En el caso particular de México, la protección de los derechos de las personas adultas también ha cobrado gran relevancia, dan muestra de ello, los avances normativos e institucionales que actualmente se encuentran vigentes en el país, en este tenor a partir del 2002, contamos con una Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores encarga de otorgar y garantizar a favor de los adultos el ejercicio de sus derechos a una vida con calidad, libre de violencia, a un trato justo y digno, a una seguridad social, física y psicomocional, al acceso a los servicios de salud, educación, trabajo, alimentación, así como su protección ante cualquier acto de explotación y maltrato, en los términos del artículo 5o. de dicho ordenamiento, así como en las disposiciones de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y de la Ley de Asistencia Social principalmente.

Entre los avances del marco jurídico nacional también encontramos la reforma constitucional del 10 de junio del 2011 que dio rango constitucional los derechos humanos,<sup>2</sup> que de conformidad con los párrafos 1 y 2 del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

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

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

Mientras que en el ámbito local, de acuerdo con un estudio jurídico realizado por el CEAMEG de esta Cámara de Diputados, se aprecia que 29 entidades federativas de nuestro país, cuentan con legislación de protección de derechos para las personas adultas mayores, careciendo solamente los estados de Nayarit, Oaxaca y Sinaloa.<sup>3</sup>

A la par de estos avances legislativos, reconocemos la evolución institucional impulsada por nuestros gobiernos mexicanos en apoyo a este sector vulnerable, primero en 1979 con la fundación del Instituto Nacional de la Senectud, fortalecido en el enero del 2002 en Instituto Nacional del Adulto en Plenitud y que a partir de junio del mismo año se transformó en Instituto Nacional de las personas Adultas Mayores,<sup>4</sup> como institución rectora de la política nacional a favor de las personas adultas, y que desde su nacimiento a trabajando en la coordinación, promoción, fomento, vigilancia y evaluación de las políticas públicas, estrategias y programas en dicho rubro, destacando entre sus principales acciones la creación de unidades gerontológicas como Albergues, Residencias de Día, Centros de Atención Integral, Centros Culturales y Clubes donde se brindan servicios de atención a los adultos mayores. Además del Instituto Nacional de Geriátrica creado en el 2012.

En el mismo tenor, reconocemos las políticas públicas impulsadas por el gobierno actual del Presidente Enrique Peña Nieto quien a través del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, ha establecido las acciones específicas para velar por el bienestar de las personas adultas mayores y lograr su desarrollo integran dentro de la sociedad mexicana, y que a manera de ejemplo la Estrategia 1.7 del programa Sectorial de Salud establece “Promover el envejecimiento activo, saludable, con dignidad y la mejora de la calidad de vida de las personas adultas mayores”.<sup>5</sup>

No obstante de contar con políticas públicas y un sistema normativo específico en la materia, resulta necesario seguir avanzando en la conformación de una legislación más sólida y fortalecida que nos permita hacer frente a este desafío demográfico que en las próximas décadas genera grandes cambios en la vida de nuestras sociedades.

En este tenor, datos publicados por Naciones Unidas estiman que actualmente en el mundo casi 700 millones de personas son mayores de 60 años, cifra que para el 2030 se extenderá a los 1.400 millones y mientras que en el 2050 la cifra será de 2.000 millones de personas ubicadas en este grupo, representado un 20% de la población mundial,<sup>6</sup> por

lo que el propio organismo sugiere también la necesidad de brindar mayor atención a este creciente fenómeno demográfico.

En el caso de México, información publicada recientemente por el INEGI estima que en el país el monto de personas mayores de 60 años es de 11.7 millones que representan el 9.7% de la población total, cifra que se duplicó en las últimas décadas, pasando de 5 a 11.7 millones de 1990 a 2014. En este 2014, el 31.5% se encuentra en una etapa de prevejez (60 a 64 años); 41.1% se encuentran en una vejez funcional (65 a 74 años); 12.3% está en una vejez plena (75 a 79 años) y 15.1% transita por una vejez avanzada (80 años y más). Dicho monto de acuerdo a las proyecciones de población estimadas por el Consejo Nacional de Población, para 2025 y 2050 el monto aumentará a 17.2 y 32.4 millones, respectivamente.<sup>7</sup>

Cabe señalar que la población que rebasa los 60 años, ha constituido un sector de la sociedad mexicana con mayores vulneraciones a sus derechos humanos, en el 2012 según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 43.2% de los adultos mayores se encontraban en situación de pobreza multidimensional, el abandono familiar, el maltrato, la discriminación, la exclusión al trabajo, el acceso a la educación y así como a la vivienda son problemas que laceran permanentemente la dignidad de los adultos mayores.

Sin embargo, una de las preocupaciones con mayor relevancia y urgente de atender por el fenómeno del envejecimiento, lo constituye el aumento en los padecimientos crónicos degenerativos que de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística y Geografía enfermedades como Diabetes mellitus, las isquémicas del corazón, cerebrovasculares, crónicas de las vías respiratorias, del hígado y las enfermedades hipertensivas, son los padecimientos que más afectan a este grupo poblacional del país, y que tan sólo en el 2012 representaron 55.1% de las causas de su fallecimiento.

Las mismas estadísticas estiman que el 58% del total de los adultos mayores en el país, no cuenta con derechohabencia,<sup>8</sup> es decir, que este porcentaje carece de afiliación a instituciones de seguridad social o no cuentan con el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Seguro Popular para acceder a los servicios médicos que el Estado debe garantizar en el marco del artículo 4o. Constitucional.

Por ello, la necesidad de unir nuestros esfuerzos legislativos en búsqueda de ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios de seguridad social y de salud que necesitan las personas mayores para mejorar su calidad de vida particularmente en materia de atención geriátrica. Rubro en el que estamos conscientes, nuestro país aún carece de infraestructura especializada suficiente para brindar un cuidado integral en a favor de nuestros adultos mayores.

Luego entonces, el objetivo de la presente iniciativa que proponemos a esta honorable Cámara de Diputados está encaminada a modificar diversas disposiciones de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores con el propósito fundamental de fortalecer las atribuciones del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores a fin de promover e impulsar la creación de centros de atención geriátrica en los Estados y municipios del país con lo que estamos seguros lograremos garantizar la cobertura de los servicios que demanda este sector vulnerable.

Por lo anteriormente expuesto, me permito presentar a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforman las fracciones III y X, inciso a), del artículo 18, fracciones XI, XII, XIII y XXX del artículo 28, el artículo 48, y se adiciona la fracción XXI al artículo 10 y la fracción III al artículo 14 de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores**

**Único:** Se reforman las fracciones III y X inciso a) del artículo 18, fracciones XI, XII, XIII y XXX del artículo 28, el artículo 48, y se adiciona la fracción XXI al artículo 10 y la fracción III al artículo 14 de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, para quedar como sigue:

**Artículo 18.** Corresponde a las Instituciones Públicas del Sector Salud, garantizar a las personas adultas mayores:

I. y II. ...

III. El acceso a la atención médica a las personas adultas mayores en las clínicas, **centros de atención geriátrica, institutos** y hospitales, con el establecimiento de áreas geriátricas en las unidades médicas de segundo y tercer nivel públicas y privadas. Las especialidades médicas encargadas de la atención de la salud de las personas adultas mayores, son la Geriátrica y la Gerontología;

IV. a IX. ...

X. Los cuidados proporcionados a las personas adultas mayores por la familia, por los responsables de su atención y cuidado, o en su caso por las instituciones públicas o privadas que tengan a su cargo a estas personas, comprenderán los siguientes aspectos:

a. Las personas adultas mayores tendrán el derecho de ser examinados cuando menos **tres veces al año**, para el mantenimiento de su salud y recibir los tratamientos que requieran en caso de enfermedad.

b. a c. ...

**Artículo 28.** Para el cumplimiento de su objeto, el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores tendrá las siguientes atribuciones:

I. a X. ...

XI. Promover en coordinación con las autoridades competentes y en los términos de la legislación aplicable, que la prestación de los servicios y atención que se brinde a las personas adultas mayores en las instituciones, casas hogar, albergues, residencias de día, **centros de atención geriátrica** o cualquier otro centro de atención, se realice con calidad y cumplan con sus programas, objetivos y metas para su desarrollo humano integral;

XII. Brindar asesoría y orientación en la realización de sus programas y la capacitación que requiere el personal de las instituciones, casas hogar, albergues, residencias de día, **centros de atención geriátrica** o cualquier otro centro que brinden servicios y atención a las personas adultas mayores;

XIII. Realizar visitas de inspección y vigilancia a instituciones públicas y privadas, casas hogar, albergues, residencias de día, **centros de atención geriátrica** o cualquier centro de atención a las personas adultas mayores para verificar las condiciones de funcionamiento, capacitación de su personal, modelo de atención y condiciones de la calidad de vida;

XIV. a XXIX. ...

XXX. Crear un registro único obligatorio de todas las instituciones públicas y privadas de casas hogar, albergues, residencias de día, **centros de atención geriátrica** o cualquier centro de atención a las personas adultas mayores.

**Artículo 48.** Las instituciones públicas y privadas, casas hogar, albergues, residencias de día, **centros de atención geriátrica** o cualquier otro centro de atención a las personas adultas mayores, deberán ajustar su funcionamiento a lo dispuesto por las Normas Oficiales Mexicanas, Normas Mexicanas, Normas Técnicas y los reglamentos que se expidan para este efecto.

**Artículo 10.** Son objetivos de la Política Nacional sobre personas adultas mayores los siguientes:

I. al XX.

**XXI. Fomentar e impulsar la creación de centros de atención geriátrica en las Entidades Federativas, Municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal.**

**Artículo 14.** Las autoridades competentes de la Federación, las entidades federativas y los municipios, concurrirán para:

I. y II. ...

**III. Promover la creación de centros de atención geriátrica para garantizar la cobertura de los servicios de salud a las personas adultas mayores.**

### Transitorios

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

**Segundo:** El Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, en coordinación con la Secretaría de Salud, serán las encargadas de establecer los criterios y mecanismos para el cumplimiento del presente decreto.

### Notas:

1 [www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-34372009000100005](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34372009000100005)

2 <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/inicio.html>

3 De León Carmona, María Isabel. *Estudio jurídico en materia de personas adultas mayores en México*, Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y de Equidad de Género, Cámara de Diputados, México, 2014, pag.33.

4 Manual de Organización del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, septiembre 2014. En <http://www.inapam.gob.mx>

5 Albarrán Ramos, Bertha Teresa. *Estudio sobre situación actual de las personas adultas mayores en México desde las políticas públicas y el Presupuesto*. Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y de Equidad de Género, Cámara de Diputados, México, 2014, página 11.

6 <http://www.un.org/es/events/olderpersonsday/bb>

7 <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/estadisticas/2014/adultos0.pdf?s=inegi&c=2923&ep=170>

8 Hernández Villalobos, Fátima Karina. *Diagnostico estadístico sobre personas adultas mayores en México*. Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y de Equidad de Género, Cámara de Diputados, México, 2014, páginas 11 y 12.

Palacio Legislativo de San Lázaro, octubre de 2014.— Diputados: José Everardo Nava Gómez, María de las Nieves García Fernández, José Luis Flores Méndez (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, para dictamen.**

---

### EXPIDE LA LEY GENERAL DE GESTION ESCOLAR Y LEY GENERAL DE EDUCACION

---

«Iniciativa que expide la Ley General de Gestión Escolar, y reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Educación, a cargo de la diputada Dora María Guadalupe Talamante Lemas, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

La suscrita, Dora María Talamante Lemas, diputada de la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Nueva Alianza, con fundamento en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 6, numeral 1, fracción I; 76, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Gestión Escolar; así como se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación, al tenor de la siguiente:

## Exposición de Motivos

### Planteamiento del problema

La reforma constitucional en materia educativa estableció el mandato de “fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas ante los órdenes de gobierno que corresponda con el objetivo de mejorar su infraestructura, comprar materiales educativos, resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación para que alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director, se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta”, que implica la desconcentración de responsabilidades que corresponden a la administración de los servicios educativos, hasta ahora atendidos por las autoridades educativas en sus respectivos ámbitos de competencia dentro del plantel escolar.

Sin embargo, esta desconcentración de funciones significa que en la escuela se asuman funciones y responsabilidades que en un principio correspondían a determinadas instancias de la administración pública, y que ahora se atienden en la escuela bajo la supervisión de las autoridades educativas.

En este sentido, es indispensable no confundir la decisión de acercar la toma de decisiones a la escuela con una descentralización de atribuciones para la cual las escuelas no están preparadas. Se deben asumir, en cambio, las posibilidades de cambio en las escuelas desde la perspectiva de directores y docentes, considerando que las responsabilidades que hoy se les confiere en el espacio de decisiones, deberán estar acompañadas con la asignación de recursos, los elementos de formación y actualización para hacerles frente y el acompañamiento permanente para darles viabilidad.

Es decir, se hace necesario establecer las bases normativas a partir de las cuales se relacionan directivos, docentes y padres de familia dentro de la escuela y la manera en que se vinculará la escuela con su entorno, desde las autoridades educativas inmediatas como lo son los supervisores escolares y los jefes de sector, hasta las autoridades municipales, estatales, del Distrito Federal y federales que se vinculan con las escuelas a través de programas y un gran número de acuerdos, lineamientos y normas que inciden en el funcionamiento de las escuelas.

## Argumentación

La gestión educativa data de los años sesenta en Estados Unidos, de los años setenta en el Reino Unido y de la definición de las políticas educativas, por sus cambios, retos y exigencias así como por su aplicación en los contextos locales, regionales y nacionales. Es por ello que su quehacer se recrea y cobra sentido desde la dimensión política que orienta su acción.

A lo largo de los años 80 y 90, la influencia de los procesos de globalización y la apertura e internacionalización de los mercados en América Latina, se registran importantes cambios políticos, económicos y administrativos, que traen consigo transformaciones, tanto a nivel del estado, como de las organizaciones públicas, privadas y, desde luego, en el sector educativo.

Dichos cambios significaron redefinir el papel que juegan los directivos de las instituciones de educación y su capacidad para responder a los retos y cambios de la educación y sus políticas; al papel de los distintos actores en el seno de las mismas; a la redefinición de las relaciones de poder; a la valoración del trabajo en equipo, de las metas y visiones compartidas, elementos éstos que configuran y dan sentido a la gestión educativa.

Desde esta perspectiva, se plantea a las instituciones de educación una transformación organizacional en sus áreas directiva, académica-pedagógica, administrativa-financiera comunitaria y de convivencia; al igual que en sus procesos de trabajo y en sus actividades.

En palabras de Lya Sañudo (2009), la gestión educativa se define entonces como un “proceso mediante el cual se organizan las interacciones afectivas, sociales y académicas de los individuos que son actores de los complejos procesos educativos y que construyen la institución educativa para lograr la formación de los individuos y de los colectivos.”<sup>1</sup>

En este contexto, la decisión de dotar a las escuelas de autonomía de gestión, cuyo mandato emana de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia educativa, promulgada el 26 de febrero de 2013, no puede significar dejar a las escuelas a la deriva, por el contrario implica repensar, mejorar y fortalecer las formas de interacción y comunicación dentro de la escuela y de la escuela hacia el exterior.

Por ello, reconocer las fortalezas y debilidades de los ámbitos de decisión interno y externo de la escuela es indispensable para el fortalecimiento del sistema educativo a través de la autonomía de gestión.

Diversas medidas de políticas adoptadas en el mundo consideran la descentralización del sistema educativo a través de la autonomía de gestión escolar con base en criterios de mercado, es decir, utilizando criterios como la competencia y la eficiencia para orientar la gestión educativa.

En estos casos, el riesgo radica en que la adopción de esquemas de gestión en ambientes de profunda desigualdad económica y social puede tener efectos más negativos que positivos, debido a que no logran promover equidad. Es decir, no se logra proporcionar a cada quien lo que necesita para no quedar en desventaja.

Esperar que la autonomía de gestión mejore por sí misma las condiciones en que se desarrolla el hecho educativo, es dejar de lado que no todas las personas que integran una comunidad escolar tienen la misma información, ni los mismos conocimientos, ni los recursos necesarios para mejorar o avanzar a la misma velocidad.

Por ello, la descentralización de este tipo de acciones, lejos de contribuir a superar el rezago educativo, favorece la profundización de la brecha entre quienes pueden ejercer la facultad de tomar las decisiones y quienes no tienen los recursos para hacer uso de esta facultad o de este ámbito para la toma de decisiones en el lugar donde se imparte el servicio educativo.

La descentralización y la desconcentración son formas jurídico-políticas en que se organiza el estado, y en las dos, el poder central transfiere parte de sus funciones a determinados organismos. La descentralización comprenderá, por tanto, “el proceso de delegación de los poderes políticos, fiscales y administrativos a unidades subnacionales de gobierno”.<sup>2</sup> La diferencia esencial radica en que sus organismos están fuera de la relación jerárquica del poder central, mientras que para el caso de la desconcentración “sus órganos están sujetos al poder jerárquico”.<sup>3</sup> Los organismos descentralizados tienen personería jurídica y patrimonio propios, y fueron elegidos democráticamente por elección popular, mientras que los órganos desconcentrados carecen de todo ello.

En el caso que nos ocupa, el mandato de lograr la autonomía de gestión en las escuelas de educación básica, signifi-

ca la puesta en marcha de un esquema de desconcentración en la toma de decisiones, hacia la escuela y centrado en los alumnos.

La Secretaría de Educación Pública concibe entonces las siguientes diferencias para lograr la transformación del modelo de gestión<sup>4</sup>:

Modelo de gestión centrado en la estructura y los programas  
Modelo de gestión centrado en la escuela y los aprendizajes

- Atención y seguimiento de los procesos y resultados de control operativo-administrativos
- Diseño, implementación y evaluación de soluciones fuera de la escuela.
- Atención y seguimiento de los procesos y resultados de enseñanza y de aprendizaje
- Diseño, implementación y evaluación de soluciones dentro de la escuela.
- La escuela como eslabón último de la cadena administrativa.

Carga administrativa.

- Multiplicidad de programas.

Estructura intermedia especializada en el control de la operación regular y el cumplimiento de requerimientos de los programas.

- La escuela al centro del sistema.
- Profesionalización de la operación y administración escolar.

Regulación de programas.

- Estructura intermedia especializada en el acompañamiento a las escuelas para la planeación, implementación, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.
- Directores reconocidos por su eficacia en la operación.
- Directores reconocidos por el logro de aprendizajes.

A partir del hecho de que cada niño es diferente en sus condiciones sociales, económicas y políticas, por lo tanto requiere un tratamiento especial para su aprendizaje, éste último es el principal interés que motiva a los padres de familia a acercarse a la escuela.

Desde esta perspectiva, resolver las deficiencias de aprendizaje requiere contar con estrategias de recuperación, de regularización y métodos de enseñanza adecuados, cuya atención no puede restringirse a los recursos individuales de las escuelas y de sus docentes; se requiere crear una estrategia institucional que brinde a cada escuela los conocimientos, herramientas y ministraciones necesarias para la solución de ese problema de rezago.

Es innegable que en las estrategias de solución es necesario contar con la intervención de los maestros frente a grupo, pero ellos deben estar acompañados de otros profesionales que les asistan, las herramientas para enfrentarlo y el respaldo institucional a su experiencia y desempeño; conocimientos y recursos que las autoridades educativas deben proveer y coordinar.

Dicho de otro modo, es preciso reconocer que la falta de calidad en los aprendizajes es un síntoma de diversos problemas que abruma a las escuelas públicas, las cuales requieren de programas que sean coherentes entre sí pero que no representen pesadas cargas administrativas.

Fortalecer la autonomía de gestión requiere necesariamente que las autoridades de educación provean a las escuelas de un conjunto de recursos, instrumentos, programas y soluciones que se puedan utilizar de manera flexible de acuerdo con las necesidades de cada escuela. Este debe ser el sentido de la gestión en la escuela.

Para hacer realidad una gestión escolar autónoma, es imprescindible que la desconcentración de funciones y atribuciones se lleve a cabo con el acompañamiento cercano y cotidiano a las escuelas, que cierre el paso a un proceso de descentralización orientado a dejar que las escuelas resuelvan sus problemas de manera individual.

Teniendo como base un modelo educativo centrado en los alumnos, se requiere modificar el actuar y las percepciones de los actores en las comunidades escolares y de las autoridades educativas así como el rol que a cada uno le toca jugar en la escuela y hacia la escuela.

Los cambios señalados sólo pueden propiciarse a través de la norma que articule la creación de espacios donde los actores tomen decisiones pero también para que directores y docentes tengan los instrumentos, la asesoría y la información especializada para reflexionar sobre la perspectiva con el cual enfocan el papel que desempeña la educación pública.

Hasta hoy, más allá del mandato establecido en la Carta Magna y las responsabilidades que la Ley General de Educación otorga a la Secretaría de Educación Pública de emitir los lineamientos de carácter general, así como la obligación de las autoridades educativas de ejecutar programas y acciones tendientes a fortalecer la autonomía de gestión, las disposiciones que atañen a la gestión de la escuela se encuentran dispersas en acuerdos, lineamientos y reglas que dificultan la cabal identificación de las funciones, atribuciones y responsabilidades que deben asumir los integrantes de la comunidad escolar.

Entre ellos se encuentran:

- Acuerdo número 10/10/14 por el que se reforma y adiciona el diverso número 716 por el que se establecen los lineamientos para la constitución, organización y funcionamiento de los consejos de participación social en la educación. (DOF 7 de marzo de 2014 y 10 de octubre de 2014).
- Acuerdo número 717 por el que se emiten los lineamientos para formular los programas de gestión escolar. (DOF 7 de marzo de 2014).
- Acuerdo mediante el cual se establecen los lineamientos generales para el expendio y distribución de alimentos y bebidas preparados y procesados en las escuelas del Sistema Educativo Nacional. (DOF 16 de mayo de 2014).
- Acuerdo número 06/06/14 por el que se establece el calendario escolar para el ciclo 2014-2015, aplicable en toda la república para la educación preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica. (19 de junio de 2014).
- Programa Nacional de Convivencia Escolar. SEP, mayo de 2014.

- Lineamientos para la organización y el funcionamiento de los consejos técnicos escolares. Educación Básica. SEP.
- Reglamento de Asociaciones de Padres de Familia. (DOF 4 de febrero de 1980).
- Reglas de Operación que regulan la ministración de apoyos en función de las especificidades de la escuela:
  - Acuerdo número 05/06/14 por el que se emiten los lineamientos de operación del Programa Escuelas de Excelencia para Abatir el Rezago Educativo. (DOF 18 de junio de 2014).
  - Lineamientos Generales para la operación, aplicación de recursos, rendición de cuentas y transparencia del Programa Escuelas Dignas 2014. (DOF 19 de mayo de 2014).
  - Acuerdo número 703 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Calidad. (DOF 28 de diciembre de 2013).
  - Acuerdo número 704 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Escuelas de Tiempo Completo. (DOF 28 de diciembre de 2014).
  - Acuerdo número 705 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Escuela Segura. (DOF 28 de diciembre de 2014).
  - Acuerdo número 706 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Educación Básica. (DOF 28 de diciembre de 2014).
  - Acuerdo número 711 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa. (DOF 28 de diciembre de 2013).
  - Acuerdo número 698 por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Fortalecimiento de Comunidades Escolares de Aprendizaje. (DOF 16 de diciembre de 2013).

En la preparación de esta iniciativa, se analizaron las disposiciones enunciadas anteriormente con la finalidad de in-

tegrar en un solo cuerpo normativo las funciones y competencias que deben asumir, en el marco de la gestión escolar, los actores internos y externos de la escuela y sus órganos colegiados; los principios educativos hacia los que deben enfocar sus esfuerzos; los fundamentos básicos para la organización, la operación y convivencia escolar; la práctica de la planeación y la evaluación como elementos indispensables para el cumplimiento de los fines de la educación y mejorar la calidad de los aprendizajes; así como los mecanismos que deben observarse para la administración, transparencia y rendición de cuentas.

Asimismo, se tomaron en cuenta las experiencias desarrolladas por distintos países en materia de gestión escolar como son: Finlandia, Países Bajos, Inglaterra, Estados Unidos, Chile, Argentina, Colombia y Perú, con la finalidad de identificar sus prácticas y dar coherencia a la integración del marco normativo que se propone.

En esta tesitura, la iniciativa que se presenta, procura atender las siguientes condiciones para alcanzar la autonomía de gestión:

- a. Las escuelas necesitan disponer de facultades y recursos para tomar decisiones que se adecuen a las necesidades de los alumnos, los maestros y los directivos.
- b. El personal docente, directivo y de supervisión de cada escuela debe asumir su papel como profesionales de la educación, en la función que desempeñan en la escuela, con la finalidad de revalorarse a sí mismos y recibir un trato de esa naturaleza.
- c. Los padres de familia deben ser conscientes de que la educación en casa provee valores y el desarrollo de estrategias que influyen en los métodos prácticos de los que dispone la escuela para la solución de problemas académicos y no académicos que presentan sus hijos. Por ello, deben asumir que el apoyo mutuo entre el hogar y la escuela tiene un propósito muy distinto al de sólo revisar tareas.
- d. La organización y funcionamiento de la escuela y sus cuerpos colegiados debe privilegiar la responsabilidad profesional, el liderazgo compartido, el trabajo colaborativo, la toma de decisiones consensuadas y la transparencia y rendición de cuentas como elementos fundamentales para superar los rezagos, mejorar la convivencia escolar y elevar la calidad de los aprendizajes.

e. Las autoridades educativas deben establecer el equilibrio entre la libertad de decisión, el acompañamiento y la asesoría que deben otorgar a las comunidades escolares y la disponibilidad de los recursos con que cuenta cada escuela.

f. Las autoridades educativas federal, locales y municipales, tanto como las que atienden las escuelas, debe regir su actuar con base en la planeación y los resultados de la evaluación, así como desarrollar mecanismos institucionales que prevengan el mal uso de los recursos o su desperdicio y desarrollar la toma de decisiones de manera colaborativa y corresponsable.

En virtud de lo anterior, se recuperan las facultades, atribuciones y responsabilidades que la Ley General de Educación y la Ley General del Servicio Profesional Docente establecen para los actores que intervienen en el proceso de enseñanza-aprendizaje, lo que no significa la sobre-regulación de los mismos, por el contrario, refuerza la acción que cada uno de ellos debe desempeñar en la escuela y como parte de la gestión escolar, más allá de la función sustantiva que les confiere la primera y las disposiciones que para su ingreso, promoción y permanencia en el servicio deben atender en el marco de la última.

En el Grupo Parlamentario de Nueva Alianza se tiene la convicción de que sólo a partir del reconocimiento y atención de las condiciones anteriores, se estará en posibilidades de dar forma al nuevo modelo de gestión del sistema educativo y se definirá con éxito en los espacios de decisión que tiene cada escuela.

### Fundamento legal

Por lo cual, con las consideraciones expuestas y fundadas, como integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza en la LXII 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 artículo 6, fracción I, artículo 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presento ante esta soberanía iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se expide la Ley General de Gestión Escolar; así como se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación.

**Artículo Primero.** Se expide la Ley General de Gestión Escolar, para quedar como sigue:

## Capítulo I Objeto, definiciones y principios

**Artículo 1.** La presente ley es reglamentaria de la fracción III, inciso a) del Transitorio Quinto del decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 2013; es de observancia general en toda la república y sus disposiciones son de orden público e interés social. Tiene por objeto promover, fortalecer, jerarquizar, apoyar y profesionalizar la gestión escolar en las instituciones de educación básica del sistema educativo nacional.

**Artículo 2.** La observancia y aplicación de la presente ley se regirán conforme a los principios de independencia, transparencia, objetividad, pertinencia, diversidad e inclusión.

Para los efectos del párrafo anterior y la interpretación de esta ley, la federación, las entidades federativas y los municipios deberán promover, respetar y garantizar la autonomía de gestión de las escuelas.

**Artículo 3.** La aplicación y la vigilancia del cumplimiento de esta ley corresponde a las autoridades educativas de la federación, de las entidades federativas y de los municipios, en los términos que la propia ley establece.

Para efectos de la presente ley, se entenderá por:

**I. Asociación de Padres de Familia.** A la instancia integrada por quienes ejercen la patria potestad de los menores educandos constituida en términos de lo dispuesto por el artículo 65 de la Ley General de Educación.

**II. Autoevaluación/Diagnóstico.** Proceso en el cual la escuela se evalúa a sí misma, considerando factores internos y externos de su realidad, apoyándose en fuentes de información y parámetros de gestión escolar que le permitan analizar, reflexionar, identificar y priorizar sus necesidades educativas para la toma informada de decisiones que fortalezcan su autonomía de gestión escolar.

**III. Autonomía de Gestión.** Capacidad de la escuela de educación básica para tomar decisiones orientadas a mejorar la calidad del servicio educativo que ofrece. Es-

to es, que la escuela centra su actividad en el logro de aprendizajes de todos y cada uno de los estudiantes que atiende.

a. Genera condiciones para que todos los alumnos hagan efectivo el derecho a la educación de calidad con la finalidad de que alcancen los beneficios educativos que les permitan incorporarse a la sociedad como ciudadanos plenos.

b. Se orienta a mejorar la calidad y equidad de la enseñanza a través de un mayor compromiso de los profesores y de la comunidad educativa, por lo que debe evitar las situaciones que incrementen las desigualdades y la exclusión.

**IV. Autoridades Educativas.** A la Secretaría de Educación Pública de la administración pública federal, a las correspondientes de los estados y el Distrito Federal y de los municipios, así como a los organismos descentralizados que emiten actos de autoridad en materia educativa, conforme a sus respectivas competencias.

Se considera autoridades educativas locales a las correspondientes a los ámbitos estatal y del Distrito Federal.

**V. Autoridades Escolares.** Al personal que lleva a cabo funciones de dirección o supervisión en los sectores, zonas o centros escolares.

**VI. Comité de Establecimientos de Consumo Escolar.** Al grupo de personas (especialmente madres y padres de familia) que se compromete y responsabiliza de la organización y el desarrollo de acciones en torno al expendio y distribución de alimentos y bebidas preparados y procesados en el plantel escolar.

**VII. Comité Técnico Local.** Órgano colegiado que la propia autoridad educativa local formaliza como instancia de coordinación ejecutiva para apoyar la toma de decisiones y dar seguimiento a la gestión local de la política para la educación básica.

**VIII. Comunidad Educativa.** A las madres y los padres de familia o tutores, los representantes de sus asociaciones, las y los directivos de la escuela y, en la medida de lo posible, los ex alumnos y otros miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de la propia escuela.

**IX. Consejo Técnico Escolar.** Al órgano colegiado encargado de tomar y ejecutar decisiones comunes enfocadas a que el centro escolar cumpla de manera uniforme y satisfactoria su misión, al ser la instancia que de manera inmediata y a partir de sus necesidades y contextos específicos identifica, analiza, atiende, da seguimiento y evalúa situaciones de mejora educativa en beneficio de los estudiantes de su centro escolar a partir de los principios de equidad, pertinencia, relevancia, eficiencia y eficacia.

Es el medio por el cual se fortalecerá la autonomía de gestión del centro escolar con el propósito de generar los ambientes de aprendizaje más propicios para los estudiantes con el apoyo corresponsable en las tareas educativas de los padres de familia, del Consejo Escolar de Participación Social, del Comité de Padres de Familia y de la comunidad en general.

**X. Consejo de Participación Social.** A la instancia de participación social en la educación, de consulta, orientación, colaboración, apoyo e información, según corresponda, que participa en actividades tendientes a fortalecer, ampliar la cobertura y elevar la calidad y la equidad en la educación básica, que se constituye en cada escuela pública de educación básica, de conformidad con el artículo 69 de la Ley General de la Educación.

**XI. Convivencia Escolar.** Al clima del centro escolar que se determina por la calidad de las relaciones entre estudiantes y adultos, la calidad de los vínculos entre los adultos (trabajo en equipo, calidad del liderazgo, buena convivencia), el sentimiento de pertenencia a la escuela y también por la claridad y la justicia en la aplicación de las reglas escolares.

**XII. Educación Básica.** A la que comprende los niveles de preescolar, primaria y secundaria en todas sus modalidades, incluyendo la educación indígena, la especial y la que se imparte en los centros de educación básica para adultos.

**XIII Escuela.** Al plantel en cuyas instalaciones se imparte educación y se establece una comunidad de aprendizaje entre alumnos y docentes, que cuenta con una estructura ocupacional autorizada por la autoridad educativa u organismo descentralizado; es la base orgánica del sistema educativo nacional para la prestación del servicio público de educación básica.

**XIV. Establecimiento de consumo escolar.** A los espacios asignados en las escuelas, públicas y particulares del Sistema Educativo Nacional, para ofrecer a los estudiantes alimentos y bebidas preparados y procesados dentro de sus instalaciones. Incluye todo expendio de alimentos y bebidas que operen al interior de las escuelas, cualquiera que sea la denominación o naturaleza jurídica que adopte.

**XV. Evaluación Interna.** Actividad permanente, de carácter formativo y tendiente al mejoramiento de la práctica profesional de los docentes y al avance continuo de la escuela y de la zona escolar.

**XVI. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación,** al organismo constitucional autónomo al que le corresponde:

- a. Coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa;
- b. Evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación básica; y
- c. Las demás atribuciones que establezcan la Constitución, su propia ley, la Ley General del Servicio Profesional Docente y demás disposiciones aplicables.

**XVII. Normalidad Mínima Escolar.** Conjunto de las condiciones básicas indispensables de primer orden que deben cumplirse en cada escuela para el buen desempeño de la tarea docente y el logro de aprendizajes del alumnado, que una vez garantizadas permitirán el desarrollo de acciones de segundo orden que enriquezcan el proceso educativo.

**XVIII. Padres de Familia.** Quienes ejercen la patria potestad o tutela de los menores educandos.

**XIX. Personal con Funciones de Dirección.** Aquel que realiza la planeación, programación, coordinación, ejecución y evaluación de las tareas para el funcionamiento de las escuelas de conformidad con el marco jurídico y administrativo aplicable, y tiene la responsabilidad de generar un ambiente escolar conducente al aprendizaje; organizar, apoyar y motivar a los docentes; realizar las actividades administrativas de manera efectiva; dirigir los procesos de mejora continua del plantel; propiciar la comunicación fluida de la Escuela con los padres de familia, tutores u otros agentes de participación comunita-

ria y desarrollar las demás tareas que sean necesarias para que se logren los aprendizajes esperados.

Este personal comprende a coordinadores de actividades, subdirectores, directores y a quienes con distintas denominaciones ejercen funciones equivalentes conforme a la estructura ocupacional autorizada en la Educación Básica.

**XX. Personal con Funciones de Supervisión.** A la autoridad que, en el ámbito de las escuelas bajo su responsabilidad, vigila el cumplimiento de las disposiciones normativas y técnicas aplicables; apoya y asesora a las escuelas para facilitar y promover la calidad de la educación; favorece la comunicación entre escuelas, padres de familia y comunidades, y realiza las demás funciones que sean necesarias para la debida operación de las escuelas, el buen desempeño y el cumplimiento de los fines de la educación.

Este personal comprende, en la Educación Básica, a supervisores, inspectores, jefes de zona o de sector de inspección, jefes de enseñanza o cualquier otro cargo análogo en el que ejercen funciones equivalentes conforme a la estructura ocupacional autorizada en la Educación Básica.

**XXI. Personal Docente.** Al profesional en la Educación Básica que asume ante el Estado y la sociedad la responsabilidad de la enseñanza de los alumnos en la Escuela y, en consecuencia, es responsable del proceso de enseñanza aprendizaje, promotor, coordinador, facilitador, investigador y agente directo del proceso educativo.

**XXII. Personal Docente con Funciones de Asesoría Técnica Pedagógica.** Al docente que en la Educación Básica cumple con los requisitos establecidos en la presente Ley y tiene la responsabilidad de brindar a otros docentes la asesoría señalada y constituirse en un agente de mejora de la calidad de la educación para las escuelas a partir de las funciones de naturaleza técnico pedagógica que la Autoridad Educativa le asigna.

**XXIII. Personal Técnico Docente.** A aquél con formación técnica especializada formal o informal que cumple un perfil, cuya función en la Educación Básica lo hace responsable de enseñar, facilitar, asesorar, investigar o coadyuvar directamente con los alumnos en el proceso educativo en talleres prácticos y laboratorios, ya sea de áreas técnicas, artísticas o de deporte especializado.

**XXIV. Planeación Anual Escolar.** Proceso profesional, participativo, corresponsable y colaborativo, que permite a los Consejos Técnicos Escolares, contar con un diagnóstico de su realidad educativa, sustentado en evidencias objetivas que le permitan identificar necesidades, prioridades, trazar objetivos, metas verificables y estrategias para la mejora del servicio educativo.

**XXV. Ruta de mejora.** Es el documento en el que se concreta la planeación escolar. Su elaboración no deberá sujetarse a una metodología o formato específico, por lo que se constituye como un documento abierto a partir del cual la escuela deberá, de manera periódica, revisar avances, evaluar el cumplimiento de acuerdos y metas, así como realizar ajustes en función de los retos que enfrenta y retroalimentar la toma de decisiones.

**XXVI. Secretaría.** La Secretaría de Educación Pública de la Administración Pública Federal.

**XXVII. Servicio de Asistencia Técnica en la Escuela.** Conjunto de apoyos, asesoría y acompañamiento especializados al Personal Docente y Personal con Funciones de Dirección para mejorar la práctica profesional docente y el funcionamiento de la Escuela.

**XXVIII. Sistema Educativo Nacional.** Al constituido en términos de lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley General de Educación.

## Capítulo II

### De la distribución de competencias

**Artículo 4.** Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes:

**I.** Emitir, en las escuelas de educación básica, lineamientos generales para formular los programas de gestión escolar, en términos de lo dispuesto en el Artículo 12, fracción X de la Ley General de Educación.

**II.** Crear, regular, coordinar, operar y mantener actualizado el Sistema de Información y Gestión Educativa, el cual estará integrado, entre otros, por el registro nacional de emisión, validación e inscripción de documentos académicos; las estructuras ocupacionales; las plantillas de personal de la escuela; los módulos correspondientes a los datos sobre la formación, trayectoria y desempeño profesional del personal, así como la información, ele-

mentos y mecanismos necesarios para la operación del sistema educativo nacional.

**III.** Fijar los lineamientos generales de carácter nacional a los que deban ajustarse la constitución y el funcionamiento de los consejos de participación social a que se refiere el capítulo VII de la Ley General de Educación.

**IV.** Fijar los lineamientos generales de carácter nacional a los que deban ajustarse las escuelas públicas de educación básica para el ejercicio de su autonomía de gestión escolar, en los términos del artículo 28 Bis. Ojo de considerar eliminar esta facultad es necesario reformar la fracción XII Bis del Artículo 12 de la Ley General de Educación.

**Artículo 5.** Corresponden de manera exclusiva a las autoridades educativas locales y municipales, en sus respectivas competencias, las atribuciones siguientes:

**I.** Proporcionar a la escuela los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la Secretaría determine, conforme a lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente.

**II.** Coordinar y operar un padrón estatal de alumnos, docentes, instituciones y centros escolares; un registro estatal de emisión, validación e inscripción de documentos académicos y establecer un sistema estatal de información educativa. Para estos efectos las autoridades educativas locales deberán coordinarse con la escuela en el marco del Sistema de Información y Gestión Educativa, de conformidad con los lineamientos que al efecto expida la Secretaría y demás disposiciones aplicables.

Las autoridades educativas locales apoyarán a la escuela en la actualización e integración permanente del Sistema de Información y Gestión Educativa, mismo que también deberá proporcionar información para satisfacer las necesidades de operación del plantel.

**III.** Participar con la autoridad educativa federal en la operación de los mecanismos de administración escolar, brindando a las autoridades escolares el acompañamiento y asesoría necesarios para la gestión de la escuela.

**IV.** Favorecer y apoyar las condiciones en la escuela para la comunicación e información a la comunidad, particularmente a los padres de familia, sobre las actividades, los recursos, los resultados de la gestión escolar y del avance educativo, procurando reducir la carga administrativa y fortalecer las capacidades de decisión de las escuelas.

**V.** Establecer los mecanismos de control que permitan supervisar el correcto ejercicio de los recursos destinados a la gestión escolar, sin que éstos impliquen carga administrativa para el director y docentes.

**VI.** Establecer los mecanismos eficientes y accesibles a los miembros de la comunidad educativa para presentar quejas, denuncias y sugerencias respecto de la gestión escolar.

**VII.** Garantizar que, tratándose de recursos públicos destinados a la gestión escolar, la información del monto recibido por la escuela y las responsabilidades que se asuman para su ejercicio estén a disposición de la comunidad educativa.

**VIII.** Realizar acciones de seguimiento muestral que no implique carga administrativa adicional para las escuelas.

**IX.** Contar con la información transparente y clara respecto a los recursos destinados a la gestión escolar recibidos por la escuela, así como de su ejercicio y comprobación, conjuntamente con la comunidad educativa.

**X.** Adecuar sus intervenciones a los ajustes que las escuelas realicen en sus Rutas de Mejora a lo largo del ciclo escolar.

**XI.** Proponer programas o acciones tendientes a fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas. Para la puesta en operación de los mismos deberán:

a. Presentarlos al Comité Técnico Local para su análisis y valoración, antes de proponerse a las escuelas.

b. Darlos a conocer a cada una de las escuelas con oportunidad, considerando que deberán comenzar con el inicio del ciclo escolar y considerarse en la Ruta de Mejora de la escuela, de manera tal que no afecten el oportuno desarrollo de las actividades educativas.

c. Evitar que la escuela sea el sitio de descarga de iniciativas públicas, sociales y privadas que la distraigan y desvíen del cumplimiento de los objetivos y metas educativas.

**XII.** Generar los programas y acciones pertinentes para apoyar al Consejo Técnico Escolar y lograr que éste involucre activamente la participación de todos los docentes.

**XIII.** Promover la vinculación del Consejo Técnico Escolar con las familias de los estudiantes, particularmente con sus padres, de acuerdo a sus condiciones, tiempos y contextos específicos, reconociendo y estimulando su papel de apoyo al aprendizaje de sus hijos, tanto en la escuela como en el hogar y desarrollando sus capacidades para el fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar.

**XIV.** Las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.

**Artículo 6.** Corresponde de manera concurrente a las autoridades educativas, en sus respectivos ámbitos de competencia:

**I.** Incluir en el proyecto de presupuesto que sometan a la aprobación de la Cámara de Diputados y de las legislaturas locales, los recursos suficientes para fortalecer la autonomía de la gestión escolar.

**II.** Dotar a los planteles escolares de educación básica de los recursos necesarios para garantizar que cuenten con infraestructura digna, equipamiento, los materiales y los recursos económicos necesarios para su operación cotidiana en condiciones de seguridad, salud e idoneidad con los objetivos de la política educativa.

**III.** Garantizar que en cada escuela cuente con una estructura ocupacional debidamente autorizada, de conformidad con las reglas que al efecto expida la Secretaría de Educación Pública en consulta con las Autoridades Educativas Locales para las particularidades regionales.

En dicha estructura ocupacional deberá garantizarse que el número y tipos de puestos de trabajo requeridos, correspondan a las necesidades de atención en función del número de aulas y espacios disponibles, al alumnado inscrito y al plan de estudio de que se trate.

Las estructuras ocupacionales deberán ser revisadas y, en su caso, ajustadas por lo menos una vez al año de conformidad con las reglas que determine la Secretaría.

**IV.** Ejecutar programas y acciones tendientes a fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas.

En las escuelas de educación básica, la Secretaría emitirá los lineamientos que deberán seguir las autoridades educativas locales y municipales para formular los programas de gestión escolar, atendiendo lo dispuesto en el Artículo 15, fracción V de la Ley General de Educación.

**V.** Ejecutar en la escuela los programas para la inducción, actualización, capacitación y superación de maestros de educación básica, los que deberán sujetarse, en lo conducente, a lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente.

**VI.** Con la finalidad de impulsar la evaluación interna en las escuelas y zonas escolares deberán:

a. Ofrecer al Personal Docente y al Personal con Funciones de Dirección y de Supervisión programas de desarrollo de capacidades para la evaluación, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 16 de la Ley General de Educación.

b. Organizar en cada Escuela los espacios físicos y de tiempo para intercambiar experiencias, compartir proyectos, problemas y soluciones, con la comunidad de docentes y el trabajo en conjunto entre las escuelas de cada zona escolar, que permita la disponibilidad presupuestal; así como aportar los apoyos que sean necesarios para su debido cumplimiento.

**VII.** Promover permanentemente la investigación que sirva como base a la innovación educativa.

**VIII.** Promover la investigación y el desarrollo de la ciencia y la tecnología, y fomentar su enseñanza y divulgación.

**IX.** Fomentar y difundir las actividades artísticas, culturales y físico-deportivas en todas sus manifestaciones.

**X.** Promover e impulsar en el ámbito de su competencia las actividades y programas relacionados con el fomento de la lectura y el libro, de acuerdo a lo establecido en la ley de la materia.

**XI.** Participar con la escuela en la realización, en forma periódica y sistemática, de exámenes de evaluación a los educandos, así como corroborar que el trato de los educadores hacia aquéllos y viceversa corresponda al respeto de los derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Tratados Internacionales ratificados por el Estado Mexicano y demás legislación aplicable a los niños y jóvenes y defensores de los derechos humanos.

**XII.** Promover prácticas cooperativas de ahorro, producción y consumo, de acuerdo a lo establecido en la ley de la materia y el Reglamento de Cooperativas Escolares.

**XIII.** Coordinar y operar un sistema de asesoría y acompañamiento en la escuela, como apoyo a la mejora de la práctica profesional, bajo la responsabilidad de los supervisores escolares.

**XIV.** Promover la transparencia en la escuela, en las que se imparta educación obligatoria, vigilando que se rinda ante toda la comunidad, después de cada ciclo escolar, un informe de sus actividades y rendición de cuentas, a cargo del director del plantel.

**XV.** Instrumentar un sistema accesible a los ciudadanos y docentes para la presentación y seguimiento de quejas y sugerencias respecto del servicio público educativo que se ofrece en cada escuela.

**XVI.** Ubicar a la escuela en el centro de atención de los servicios educativos para contribuir en el logro de una educación de calidad con equidad.

**XVII.** Garantizar que en todas las escuelas existan las condiciones para que cumplan con la Normalidad Mínima de Operación Escolar, definida en la fracción VI del Artículo 3° de la presente Ley.

**XVIII.** Asegurar el respeto del tiempo de la escuela y en específico el tiempo del aula, evitando las acciones y programas que no respondan a una solicitud del centro escolar, al desarrollo de su Ruta de Mejora, que distraigan a la escuela de sus prioridades educativas y le generen carga administrativa.

**XIX.** Establecer sistemas de administración escolar eficaces que aligeren la carga administrativa a las escuelas y eviten distraerla de su tarea central, dotando a cada

una de ellas, con al menos una computadora para fines administrativos.

**XX.** Promover que cada centro escolar disponga de infraestructura, mobiliario, equipamiento y los recursos económicos necesarios para su sostenimiento y operación cotidiana en condiciones de seguridad, salud e idoneidad de acuerdo con el tipo, nivel y modalidad educativa.

**XXI.** Asegurar que cada centro escolar disponga del equipamiento y demás elementos necesarios para poder registrar, administrar e informar todos los movimientos e incidencias que se presenten de su personal, alumnos y del plantel, durante el desarrollo del ciclo escolar, en el Sistema de Información y Gestión Educativa.

**XXII.** Desarrollar estructuras de operación de los servicios educativos que garanticen que los directores de escuela dediquen la mayor parte de su tiempo a realizar observaciones en sus salones de clase y apoyar a los docentes en la mejora de los procesos de enseñanza y de aprendizaje.

**XXIII.** Garantizar que las sesiones de los Consejos Técnicos Escolares, establecidas en el calendario escolar, cumplan con la misión y propósitos establecidos en la normatividad correspondiente.

**XXIV.** Fortalecer el cuerpo de supervisión escolar, a fin de que su función se concentre en vigilar y asegurar la calidad del servicio educativo que se presta en los planteles y que mantenga permanentemente informadas a las autoridades educativas de los avances en el logro de aprendizajes de los educandos.

**XXV.** Reducir significativamente las tareas administrativas del supervisor y fortalecer sus funciones de orientación y asesoría pedagógicas.

**XXVI.** Establecer equipos de apoyo a la supervisión escolar en el desarrollo y mejora continua de las escuelas.

**XXVII.** Establecer normas y dispositivos que promuevan una mejor convivencia escolar y la participación informada y eficaz de los Consejos Escolares de Participación Social en el logro de un servicio educativo de calidad.

**XXVIII.** Evaluar permanentemente el desarrollo de las escuelas e impulsar la utilización de los resultados de la evaluación como retroalimentación para la toma de decisiones de los distintos actores educativos a fin de impulsar procesos de mejora continua en cada ciclo escolar.

**XXIX.** Proveer recursos pertinentes y oportunos para la gestión escolar con base en los diversos contextos y en las necesidades identificadas en los centros escolares.

**XXX.** Revisar las disposiciones normativas y establecer los sistemas de información pertinentes para que las escuelas tengan facilidad administrativa en el uso de los recursos que reciban para la gestión escolar, con el fin de lograr su correcta aplicación y aprovechamiento.

**XXXI.** Asegurar las condiciones de equidad en la participación de las escuelas y evitar las situaciones que incrementen las desigualdades y la exclusión.

**XXXII.** Impulsar acciones de compensación focalizadas en aquellas escuelas, localidades y regiones donde se concentra el rezago educativo para garantizar que éstas cuenten con las condiciones para que todos sus educandos permanezcan, progresen y reciban un servicio educativo de calidad.

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

El Ejecutivo federal y el gobierno de cada entidad federativa podrán celebrar convenios para coordinar el ejercicio de las atribuciones a que se refiere esta Ley, con excepción de aquéllas que, con carácter exclusivo, les confieren los artículos 12 y 13.

**Artículo 7.** Corresponde de manera exclusiva al personal de supervisión y a quienes desempeñan funciones análogas:

**I.** Vigilar el cumplimiento de las disposiciones normativas y técnicas aplicables en los planteles educativos bajo su jurisdicción.

**II.** Apoyar y asesorar a las escuelas para facilitar y promover la calidad de la educación.

**III.** Favorecer la comunicación entre escuelas, padres de familia y comunidades.

**IV.** Vigilar y asegurar la calidad del servicio educativo que se presta en los planteles y mantener permanentemente informadas a las autoridades educativas de los avances en el logro de aprendizajes de los educandos.

**V.** Reducir significativamente las tareas administrativas en cada centro escolar, evitando distraer a los docentes del desempeño de su función pedagógica.

**VI.** Apoyar el trabajo colaborativo y corresponsable en la comunidad educativa, promoviendo la participación de docentes, alumnos y padres de familia en la gestión escolar.

**VII.** Ofrecer orientación y asesoría pedagógicas a directivos y docentes en la mejora de los procesos de enseñanza y de aprendizaje.

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

**Artículo 8.** Corresponde de manera exclusiva al personal directivo:

**I.** Planear, programar, coordinar, ejecutar y evaluar las tareas para el funcionamiento de las escuelas de conformidad con el marco jurídico y administrativo aplicable.

**II.** Generar un ambiente escolar conducente al aprendizaje; organizar, apoyar y motivar a los docentes.

**III.** Realizar las actividades administrativas de manera efectiva.

**IV.** Dirigir los procesos de mejora continua del plantel para lo cual deberá propiciar la comunicación fluida de la Escuela con los padres de familia, tutores u otros agentes de participación comunitaria y desarrollar las demás tareas que sean necesarias para que se logren los aprendizajes.

**V.** Dedicar la mayor parte de su tiempo a realizar observaciones en sus salones de clase.

**VI.** Apoyar a los docentes en la mejora de los procesos de enseñanza y de aprendizaje.

**VII.** Coordinar el desarrollo de la evaluación interna del plantel.

**VIII.** Integrar, ingresar y mantener permanente actualizada la información de la escuela en el Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED).

**IX.** Asumir la Presidencia del Consejo Técnico Escolar, sin que ello signifique la imposición de criterios, medidas o directrices.

**X.** Promover la participación abierta y colaborativa de todos los integrantes del Consejo Técnico Escolar.

**XI.** Dar a conocer al Consejo Escolar de Participación Social la planeación anual de su centro escolar para el ciclo escolar, el calendario escolar y, en su caso, las recomendaciones que el Consejo Técnico Escolar haya emitido para el cumplimiento del programa.

**XII.** Promover la participación de docentes, alumnos y padres de familia en el marco de un trabajo colaborativo y corresponsable, con el apoyo de la supervisión y las autoridades educativas locales.

**XIII.** Integrar la opinión de los padres y la comunidad educativa en la definición de los aspectos en que serán invertidos los recursos de que la escuela disponga: contará con la participación del Consejo Técnico Escolar, el Consejo Escolar de Participación Social y la Asociación de Padres de Familia.

**XIV.** Ejercer, conjuntamente con la comunidad educativa, los recursos económicos destinados a la gestión del plantel, bajo los principios de honestidad, eficacia, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas, y en apego a la normatividad aplicable.

**XV.** Transparentar y rendir cuentas a su comunidad y autoridades educativas sobre los procesos y recursos, así como de los aspectos educativos y administrativos como parte del fortalecimiento de la autonomía y de la gestión escolar con el apoyo del Consejo Técnico Escolar, de la Asociación de Padres de Familia y del Consejo Escolar de Participación Social.

**XVI.** Las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.

**Artículo 9.** Corresponde al personal directivo y de supervisión de manera concurrente:

**I.** Apoyar a los docentes en la práctica de la evaluación interna, así como en la interpretación y uso de las evaluaciones externas. Este servicio se brindará a solicitud de los docentes o cuando la Autoridad Educativa determine que la Escuela requiere de algún apoyo específico.

**II.** Las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.

**Artículo 10.** Corresponde a los docentes de educación básica:

**I.** Atender la enseñanza de los alumnos en la escuela, para lo cual asume las funciones de promotor, coordinador, facilitador, investigador y agente directo del proceso educativo.

**II.** Integrarse como parte del colegiado docente.

**III.** Formar parte del Consejo Técnico Escolar.

**IV.** Participar en la elección y, en su caso, formar parte del Consejo Escolar de Participación Social.

**V.** Las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.

**Artículo 11.** Corresponde a los padres de familia:

**I.** Participar de manera corresponsable en la mejora de los aprendizajes de todos los educandos como son: garantizar la asistencia de sus hijos a la escuela; disminuir o erradicar los índices de reprobación y deserción escolar, entre otros retos que se identifiquen en la Ruta de Mejora de la escuela.

**II.** Formar parte de las asociaciones de padres de familia y de los consejos de participación social a que se refiere el Capítulo VII de la Ley General de Educación.

**III.** Informar a las autoridades educativas los cambios que se presenten en la conducta y actitud de los educandos, para que las citadas autoridades apliquen los estudios correspondientes, con el fin de determinar las posibles causas que hayan dado origen a tales cambios.

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

### **Capítulo III** **De los órganos colegiados que participan en la gestión escolar**

**Artículo 12.** En cada escuela se constituirá y operará un Consejo Técnico Escolar encargado de atender:

**I.** La gestión de los procesos de enseñanza y aprendizaje en el aula.

**II.** La gestión escolar.

**III.** La participación social en favor de los aprendizajes.

En dicho consejo participan los directores, subdirectores, docentes frente a grupo, maestros de educación especial, de educación física y de otras especialidades que laboran en el plantel, zona o región, así como aquellos actores educativos directamente relacionados con los procesos de enseñanza y aprendizaje de los estudiantes según sea el caso y de acuerdo con las disposiciones que emita la autoridad educativa estatal.

En los casos de escuelas indígenas, unitarias y multigrado, los Consejos Técnicos Escolares estarán formados por profesores de diversas escuelas y presididos por el supervisor escolar, o bien, se integrarán a partir de mecanismos que respondan a los contextos específicos del estado o región, de acuerdo con las disposiciones que emita la autoridad educativa estatal.

La constitución, organización y funcionamiento de los Consejos Técnicos Escolares se sujetará a los lineamientos que para el efecto emite la Secretaría.

**Artículo 14.** Las atribuciones del Consejo Técnico Escolar son:

**I.** Socializar las normas de Política Educativa y las indicaciones de las autoridades educativas locales respecto de ellas.

**II.** Autoevaluar permanentemente al centro escolar e identificar las áreas de mejora educativa para su atención.

**III.** Establecer metas para los logros académicos del alumnado, así como los planes y acciones para alcanzarlas y verificar de forma continua su cumplimiento.

**IV.** Revisar los avances en el desarrollo de los acuerdos establecidos por el CTE para determinar los cambios o ajustes que se requieran para cumplirlos de manera eficaz.

**V.** Asegurar que se cree y mantenga un ambiente organizado, adecuado para la inclusión y el logro de aprendizajes de los alumnos.

**VI.** Establecer modalidades de trabajo que favorezcan el desarrollo profesional de los maestros, los directores y los supervisores dentro de las escuelas. Estas modalidades deben ser comprobables y estar relacionadas de forma directa con la mejora continua del trabajo escolar.

**VII.** Desarrollar soluciones colaborativas para los retos que se presenten en el aula, en la escuela, la zona o la región.

**VIII.** Gestionar apoyos técnicos profesionales externos para atender las necesidades de la escuela. Estos apoyos deben contribuir de manera oportuna y eficaz a resolver situaciones difíciles y barreras que impidan alcanzar las metas establecidas.

**IX.** Vigilar el uso adecuado y eficiente del tiempo escolar y de aula, con el fin de destinar el mayor lapso al desarrollo de los aprendizajes de los alumnos.

**X.** Promover la relación con otras escuelas de la zona, instituciones, organismos, dependencias y otras instancias que puedan prestar la asistencia y asesoría específica que se requiera en el centro escolar.

**XI.** Promover el uso sistemático y pertinente de los materiales e implementos educativos disponibles.

**XII.** Asegurar que se establezcan relaciones de colaboración y corresponsabilidad entre la escuela y familias, a fin de involucrarlos en los procesos de aprendizaje de sus hijos.

**XIII.** Asumir, desarrollar, dar seguimiento y evaluar los acuerdos emanados de cada una de las sesiones de trabajo realizadas.

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

**Artículo 15.** En cada escuela se constituirá y operará, a más tardar en la segunda semana del ciclo escolar, un consejo escolar de participación social, que integrado con padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros y representantes de su organización sindical quienes acudirán como representantes de los intereses laborales de los trabajadores, directivos de la escuela, exalumnos, así como con los demás miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de la propia escuela, sujetará su constitución, organización y funcionamiento a los lineamientos que para el efecto emite la Secretaría.

**Artículo 16.** Corresponde al Consejo Escolar de Participación Social, en materia de gestión escolar:

**I.** Conocer el calendario escolar, las metas educativas y el avance de las actividades escolares, con el objeto de coadyuvar con el maestro a su mejor realización;

**II.** Conocer y dar seguimiento de las acciones que realicen las y los educadores y autoridades educativas señaladas en el segundo párrafo del artículo 42 de la Ley General de Educación.

**III.** Conocer de las acciones educativas y de prevención que realicen las autoridades para que los educandos conozcan y detecten la posible comisión de hechos delictivos que puedan perjudicarlos.

**IV.** Sensibilizar a la comunidad, mediante la divulgación de material que prevenga la comisión de delitos en agravio de las y los educandos. Así como también, de elementos que procuren la defensa de los derechos de las víctimas de tales delitos.

**V.** Tomar nota de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas.

**VI.** Propiciar la colaboración de maestros y padres de familia en los programas relativos a salvaguardar la integridad y educación plena de las y los educandos.

**VII.** Estimular, promover y apoyar actividades extraescolares que complementen y respalden la formación de los educandos.

**VIII.** Llevar a cabo las acciones de participación, coordinación y difusión necesarias para la protección civil y la emergencia escolar;

**IX.** Alentar el interés familiar y comunitario por el desempeño del educando.

**X.** Opinar en asuntos pedagógicos y en temas que permitan la salvaguarda del libre desarrollo de la personalidad, integridad y derechos humanos de las y los educandos y los docentes.

**XI.** Contribuir a reducir las condiciones sociales adversas que influyan en la educación; estará facultado para realizar convocatorias para lograr la participación voluntaria en trabajos específicos de mejoramiento de las instalaciones escolares;

**XII.** Respaldar las labores cotidianas de la escuela;

**XIII.** Apoyar el funcionamiento del Consejo Técnico Escolar;

**XIV.** Vigilar el cumplimiento de la normalidad mínima en el funcionamiento del centro escolar;

**XV.** Vigilar el cumplimiento de la normatividad que en materia de alimentos expida la autoridad competente.

**XVI.** Elaborar y presentar a la comunidad educativa un informe anual de sus actividades, destacando los ingresos que por cualquier medio hubiera obtenido y su aplicación en materia de gestión escolar, incluyendo el reporte que le rinda la cooperativa escolar o equivalente.

**XVII.** Registrar y apoyar el funcionamiento de los Comités que se establezcan para la promoción de programas específicos en materia de gestión escolar;

**XVIII.** Fomentará el respeto entre los miembros de la comunidad educativa con especial énfasis en evitar conductas y agresión entre los alumnos y desalentará entre ellos prácticas que generen violencia.

**XIX.** En general, podrá realizar actividades en beneficio de la propia escuela que fomenten la autonomía en la gestión escolar.

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

**Artículo 17.** En cada escuela podrá integrarse una asociación de padres de familia que conforme a lo dispuesto en el artículo 67 de la Ley General de Educación su-

jetarán su organización y funcionamiento, en lo concerniente a sus relaciones con las autoridades del plantel a las disposiciones que para el efecto establezca la secretaría.

**Artículo 18.** Corresponde a las asociaciones de padres de familia, de manera coordinada con el director de la escuela, autoridades escolares y educativas y previo acuerdo expreso según su ámbito de competencia:

**I.** Colaborar con las autoridades e instituciones educativas en las actividades que éstas realicen.

**II.** Proponer y promover, en coordinación con los directores de las escuelas y, en su caso, con las autoridades escolares y educativas, las acciones y obras necesarias para el mejoramiento de los establecimientos escolares y de su funcionamiento.

**III.** Reunir fondos con aportaciones voluntarias de sus miembros para los fines propios de las asociaciones.

**IV.** Fomentar la relación entre los maestros, los alumnos y los propios padres de familia, para un mejor aprovechamiento de los educandos y del cumplimiento de los Planes y Programas educativos.

**V.** Propiciar el establecimiento de centros y servicios de promoción y asesoría de educación para adultos.

**VI.** Participar en el fomento de ahorro, producción y consumo de acuerdo a lo establecido en la ley de la materia y el Reglamento de Cooperativas Escolares, de las parcelas escolares y de otros sistemas auxiliares de la educación cuando esto proceda, según los ordenamientos aplicables;

**VII.** Cooperar en los programas de promoción para la salud y participar coordinadamente con las autoridades competentes en las acciones que éstas realicen para mejorar la salud física y mental de los educandos, la detección y previsión de los problemas de aprendizaje y el mejoramiento del medio ambiente.

Las atribuciones que anteceden se ejercerán en forma coordinada con los directores de las escuelas o con las autoridades escolares y educativas competentes y requerirán de su acuerdo expreso para toda actividad que se comprenda entre las funciones y responsabilidades exclusivas que las citadas autoridades tienen a su cargo.

**Artículo 19.** En las escuelas de educación básica, se constituirá un comité de establecimientos de consumo escolar encargado de desarrollar las acciones relacionadas con la preparación, expendio y distribución de alimentos y bebidas en la escuela, de acuerdo con los criterios de una alimentación correcta y atendiendo los lineamientos que para el efecto emita la secretaría.

Dicho comité se integrará por padres y madres de familia y en él no participarán los directivos, docentes, personal administrativo y de apoyo a los servicios educativos.

**Artículo 20.** El Comité de Establecimientos de Consumo Escolar, con la finalidad de generar entornos saludables en la escuela, promoverá la realización de las siguientes acciones:

**I.** Convocar a madres y padres de familia de la comunidad educativa a participar en las acciones relacionadas con el expendio y distribución de alimentos y bebidas de acuerdo a los criterios nutrimentales establecidos los Lineamientos que para el efecto emita la Secretaría.

**II.** Establecer alianzas entre la escuela y la familia para adoptar una alimentación correcta.

**III.** Gestionar la capacitación y orientación alimentaria dirigida a las personas directamente involucradas en la preparación, el expendio y la distribución de los alimentos y bebidas.

**IV.** Difundir entre la comunidad educativa el tipo de alimentos y bebidas que se expenden y distribuyen en la escuela, basados en las recomendaciones y prohibiciones contenidas en los Lineamientos que para el efecto emita la Secretaría.

**V.** Supervisar y vigilar de manera permanente la calidad y el tipo de productos que pueden expendirse y distribuirse, verificando que los alimentos y bebidas señalen la fecha de caducidad o consumo preferente, la información nutrimental del producto y que cumplan con las disposiciones establecidas en los Lineamientos que para el efecto emita la Secretaría.

**VI.** Verificar el cumplimiento de las medidas de seguridad e higiene para la preparación, expendio y distribución de alimentos y bebidas en la escuela.

**VII.** Dar cuenta al Consejo Escolar de Participación Social de las acciones desarrolladas y, en su caso, de las irregularidades detectadas en la preparación, expendio y distribución de alimentos y bebidas en la escuela.

**VIII.** Las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.

#### **Capítulo IV De las prioridades educativas**

**Artículo 21.** Los programas y actividades que se pongan en marcha en cada escuela deberán estar destinados a alcanzar el máximo logro de aprendizaje de los educandos. En virtud de ello, se pondrán en marcha los programas y acciones que en el ámbito de sus competencias generen las autoridades educativas locales y municipales siempre y cuando la escuela no se convierta en el sitio de descarga de iniciativas públicas, sociales y privadas que la distraigan y desvíen del cumplimiento de los objetivos y metas educativas.

**Artículo 22.** En la escuela se deberán poner en marcha los programas y acciones que, en el ámbito de su competencia generen las autoridades educativas locales y municipales, siempre y cuando se den a conocer con oportunidad, comiencen con el inicio del ciclo escolar y se consideren en la ruta de mejora del plantel, de manera tal que no afecten el oportuno desarrollo de las actividades educativas.

**Artículo 23.** Los programas y acciones, que generados por las autoridades educativas locales y municipales, se pongan en marcha en la escuela deberán contribuir al desarrollo de las siguientes prioridades educativas:

**I.** Garantizar que el proceso educativo se base en los principios de libertad y responsabilidad que aseguren la armonía de relaciones entre educandos y educadores y promoverá el trabajo en grupo para asegurar la comunicación y el diálogo entre educandos, educadores, padres de familia e instituciones públicas y privadas.

**II.** Mejorar de las competencias de lectura, escritura y matemáticas. Asegurar que todos los niños adquieran oportunamente las herramientas básicas que les permitan aprender a aprender.

**III.** Alcanzar la normalidad mínima escolar, entendida como el aprovechamiento de los recursos humanos, ma-

teriales, tecnológicos y didácticos disponibles favor del aprendizaje.

**IV.** Disminuir el rezago y abandono escolar. Dar seguimiento puntual a los educandos que presenten bajos logros educativos para brindarles una atención focalizada, así como atender a aquellos en los que se observen situaciones que puedan originar el abandono escolar.

**V.** Fortalecer el acceso, permanencia y egreso en la educación básica. Garantizar el acceso a todos los niños y jóvenes en edad escolar y lograr que los educandos en sus diferentes niveles educativos permanezcan y culminen su educación básica, con especial atención en aquellos que se encuentran en riesgo o situación de rezago o abandono escolar.

**VI.** Fortalecimiento de la Evaluación. Garantizar que los miembros de la comunidad escolar tengan acceso a los resultados de las evaluaciones externas que se desarrollen, y deberán desplegar acciones de asistencia técnica y brindar herramientas al Consejo Técnico Escolar para apoyar la comprensión y sistematización de los resultados de las evaluaciones

Asimismo, el director de la escuela y el personal docente deberán participar en los procesos de evaluación del aprendizaje de acuerdo con las normas y lineamientos que establezca el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, asegurando la confiabilidad de los resultados.

## Capítulo V

### De las condiciones para la organización y operación de la escuela

**Artículo 24.** En cada escuela se deberán atender los siguientes rasgos básicos de normalidad mínima:

**I.** Todas las escuelas deben contar con la infraestructura, mobiliario, equipamiento tecnológico, materiales y recursos económicos para su sostenimiento y operación cotidiana en condiciones de seguridad, salud e idoneidad de acuerdo con el tipo, nivel y modalidad educativa.

**II.** Todas las escuelas deben brindar el servicio educativo todos los días establecidos en el calendario escolar, para ello las autoridades educativas locales y municipales deberán asegurar que las escuelas cuenten con el personal completo de la estructura ocupacional correspon-

diente, desde el inicio hasta la conclusión del ciclo escolar y evitar que se tenga personal por arriba de la estructura autorizada.

**III.** Todos los grupos deben disponer de maestros la totalidad de los días del ciclo escolar, por lo que las autoridades educativas locales y municipales deberán garantizar que la sustitución de personal que se requiera en la escuela, dentro del ciclo escolar, se realice en tiempo y forma.

**IV.** Todos los maestros deben iniciar puntualmente sus actividades.

**V.** Todos los alumnos deben asistir puntualmente a todas las clases.

**VI.** Todos los materiales para el estudio deben estar a disposición de cada uno de los estudiantes y se usarán sistemáticamente.

**VII.** Todo el tiempo escolar debe ocuparse fundamentalmente en actividades de aprendizaje.

**VIII.** Las actividades que propone el docente deben lograr que todos los alumnos estén involucrados en el trabajo de clase.

**IX.** Todos los alumnos deben consolidar, conforme a su ritmo de aprendizaje, su dominio de la lectura, la escritura y las matemáticas, de acuerdo con su grado educativo.

**X.** Las demás que defina la autoridad educativa en función de la mejora de la calidad y equidad educativa.

**Artículo 25.** Cada escuela deberá contar con una estructura ocupacional debidamente autorizada, de conformidad con las reglas que al efecto expida la Secretaría de Educación Pública en consulta con las autoridades educativas locales para las particularidades regionales.

En la estructura ocupacional de cada escuela deberá precisarse el número y tipos de puestos de trabajo requeridos, atendiendo al número de aulas y espacios disponibles, al alumnado inscrito, al tipo y modalidad educativa, así como al plan de estudio de que se trate.

En función de lo anterior, las autoridades educativas locales y municipales deberán garantizar que la escuela cuente

con la plantilla de personal necesario para atender las funciones siguientes, de acuerdo con el tipo y modalidad que atiende:

**I. Maestro Frente a Grupo.** Persona docente que en el proceso de enseñanza – aprendizaje imparte conocimientos y orienta a los alumnos.

**II. Maestro de Apoyo a la Labor Educativa.** Personal docente que apoya a los maestros de educación regular en las actividades docentes, y asesora a los padres de familia y alumnos con necesidades educativas especiales. Incluye a los profesionales especializados como: docente de apoyo a la educación especial, apoyo a la comunicación, especialista en discapacidad, apoyo al aprendizaje, asesor, promotor, tutor, entre otros.

**III. Apoyo a la Labor Educativa.** Personal que apoya o asiste en la formación educativa de los alumnos. Incluye al pedagogo, trabajador social, niñera, auxiliar educador, bibliotecario; asistente de laboratorio, deportivo o biblioteca, técnico en computación, entre otros. Se considera también a las personas encargadas de cuidar la salud de la comunidad escolar en los centros de trabajo, como es el médico, enfermera, nutriólogo o psicólogo.

**IV. Coordinador.** Personal adscrito al centro de trabajo que coordina, supervisa y apoya a los docentes en la aplicación de planes y programas de estudio, métodos educativos del área académica y tecnológica, asistencia educativa y deportiva, así como de proyectos educativos. Incluye al jefe de academia, coordinador de programa, presidente de academia, monitor académico, entre otros.

**V. Directivo.** Personal Persona que organiza, dirige y administra los recursos del centro de trabajo.

**VI. Subdirector.** Persona que colabora con el director en la planeación, organización, dirección y evaluación de las actividades pedagógicas, técnicas y administrativas del plantel, y que lo sustituye o representa en sus funciones en caso de la ausencia del mismo. Incluye al subdirector escolar, del plantel educativo, académico, administrativo y adjunto académico.

**VII. Supervisor de zona o jefe de sector.** El supervisor de zona es la persona que organiza, promueve, asesora

y supervisa el desarrollo de la tarea educativa en una zona escolar determinada.

El jefe de sector es la persona que se encarga del control administrativo y técnico pedagógico de las zonas escolares de su jurisdicción, además de verificar el cumplimiento de las acciones de trabajo de los supervisores escolares de acuerdo con las responsabilidades de los mismos.

**VIII. Prefecto.** Personal que realiza las funciones de vigilar y orientar a los alumnos para que cumplan con responsabilidad el Reglamento Escolar, así como las disposiciones y medidas que señalen las autoridades escolares. Incluye al jefe prefecto, tutor de disciplina, coordinador prefecto y asesor de disciplina.

**IX. Asesor Técnico Pedagógico (ATP).** Personal que brinda asesoría a los docentes, directivos o supervisores de zona, con el fin de mejorar los procesos pedagógicos y metodológicos que se requieran implementar en los planes y programas de estudio así como en el uso de materiales didácticos.

**X. Coordinador o Asesor Académico de la Diversidad Social, Lingüística y Cultural.** Personal que asesora, acompaña, vigila y da seguimiento académico, pedagógico y administrativo a los asesores académicos de la diversidad social, lingüística y cultural de manera permanente.

**XI. Administrativo.** Persona encargada de proporcionar los servicios administrativos necesarios para el funcionamiento del centro de trabajo, tales como: elaborar, tramitar y controlar documentos, registrar en controles establecidos, actualizar información, operar máquinas de oficina, realizar actividades secretariales y de archivo, así como de cálculo, análisis y clasificación. Comprende al personal: financiero y contable, de materiales y mantenimiento, de administración de personal, jurídico, de servicios escolares, de comunicación, de archivo, de coordinación, analistas, asistentes, capturistas, de sistemas, entre otros.

**XII. Personal de Servicios.** Persona que realiza actividades de mensajería, transportación de personas y documentos, almacenamiento de recursos materiales, mantenimiento y vigilancia de inmuebles, orientación al público, así como aquellas funciones análogas requeri-

das para el buen funcionamiento del centro de trabajo. Incluye al mensajero, jardinero, velador, seguridad, mantenimiento, galopina, entre otros.

**XIII.** Conserje o intendente. Persona encargada de cuidar y asear las instalaciones, así como el mobiliario y el equipo de la escuela. Incluye al afanador, asistente de servicios en el plantel, entre otros.

**XIV.** Instructor Comunitario. Personal egresada de secundaria o bachillerato de 14 a 25 años de edad, que presta su servicio social educativo, impartiendo clase en una comunidad rural (mestiza o indígena) o en un campamento agrícola migrante, circo o albergue indígena.

**XV.** Capacitador o Tutor. Personal que contribuye a fortalecer las capacidades, conocimientos y competencias del Personal Docente de nuevo Ingreso al Servicio Profesional docente; Así como al que por su destacada labor como Instructor comunitario dentro de alguno de los programas o modalidades educativas del Conafe, es seleccionada e invitada para formar, apoyar y orientar a los nuevos instructores comunitarios a partir del ciclo escolar siguiente en que éste termine su desempeño como tal.

**XVI.** Asistente educativo. Persona seleccionada de entre los mejores capacitadores tutores para participar en la coordinación y apoyo de las actividades que se realizan en los Centros de Trabajo del Conafe.

**XVII.** Otro. Personal que se encuentra adscrito al plantel que contribuye al desarrollo del proceso de enseñanza-aprendizaje.

Las estructuras ocupacionales deberán ser revisadas y, en su caso, ajustadas por lo menos una vez al año de conformidad con las reglas que determine la secretaría.

**Artículo 26.** En cada escuela se deberá operar permanentemente el Sistema de Información y Gestión Educativa (SIGED) en el que deberá integrarse y mantenerse permanentemente actualizada la información que corresponde al plantel como son: registro nacional de emisión, validación e inscripción de documentos académicos, estructuras ocupacionales autorizadas, las plantillas de personal de la escuela, los datos sobre la formación y trayectoria del personal adscrito a la misma, filiación general, necesidades particulares y contexto que enfrentan los alumnos, la condiciones

de infraestructura, equipamiento, recepción de materiales, así como la información, elementos y mecanismos necesarios para la comunicación con las autoridades educativas y la coordinación del sistema educativo nacional, de conformidad con los lineamientos que al efecto expida la secretaría y demás disposiciones aplicables.

La información que se genere por la aplicación del Sistema de Información y Gestión Educativa, quedará sujeta a las disposiciones federales en materia de información pública, transparencia y protección de datos personales.

**Artículo 27.** Cada escuela deberá contar con la información y recursos necesarios para garantizar el desarrollo de una buena convivencia escolar. Asegurar que en cada plantel se logre un ambiente favorable para el aprendizaje seguro y ordenado, que propicie el aprendizaje efectivo, la convivencia pacífica de la comunidad escolar y la formación de ciudadanos íntegros, basado en el respeto mutuo entre educandos, madres y padres de familia o tutores, docentes, directivos y personal escolar.

**Artículo 28.** En cada escuela se deberá fortalecer la participación social, impulsando la formación y la corresponsabilidad de los padres de familia en el desarrollo educativo de sus hijos, así como la participación activa de los Consejos Escolares de Participación Social, de la Asociación de Padres de Familia y de la comunidad en general, en acciones de apoyo a la gestión escolar que contribuyan a la mejora de la calidad y equidad educativa.

**Artículo 29.** En cada escuela se fortalecerá la integración y funcionamiento de los Consejos Técnicos Escolares y de Zona, con la finalidad de que éstos se consoliden como espacios donde de manera colegiada se autoevalúa, analiza, identifica, prioriza, planea, desarrolla, da seguimiento y evalúa las acciones que garanticen el mayor aprendizaje de todos los estudiantes de su centro escolar.

**Artículo 30.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley General de Educación, en cada escuela se deberán establecer los mecanismos necesarios para revisar permanentemente las disposiciones normativas, los trámites y procedimientos a los que está obligada a dar cumplimiento con el objeto de simplificarlos y lograr una efectiva descarga administrativa.

**Artículo 31.** En cada escuela deberán atenderse, sin perjuicio del cumplimiento de otras disposiciones que resulten aplicables, los lineamientos a que deberán sujetarse el ex-

pendio y distribución de los alimentos y bebidas preparados y procesados, que pare el efecto emita la Secretaría.

**Artículo 32.** Cada escuela, con el apoyo y acompañamiento de las autoridades educativas locales y municipales pondrá en marcha los mecanismos y estrategias para atender sus procesos de evaluación internos, atendiendo, entre otros, los siguientes aspectos:

**I. Del Aprendizaje.** El Consejo Técnico Escolar debe identificar los problemas asociados al aprendizaje de todos los alumnos y emplearlos para retroalimentar la mejora continua en cada ciclo escolar. Los resultados de la evaluación deben ser aprovechados para tomar decisiones en cuanto a las estrategias para asegurar que todos los estudiantes, alcancen el máximo logro de los aprendizajes, disminuir el rezago y la deserción.

**II. De la Evaluación con Equidad.** La evaluación tomará en cuenta las características de diversidad social, lingüística, cultural, física e intelectual de los alumnos. Toda evaluación debe conducir a detectar y atender sistemáticamente las fortalezas y debilidades en el proceso educativo de cada alumno. De acuerdo a los contextos locales habrá que desarrollar proyectos de innovación en materia de evaluación, acreditación, promoción y certificación, en tanto ello no afecte la normatividad en la materia, ni implique carga administrativa a las escuelas.

**III. De la Gestión Escolar.** La comunidad escolar establecerá las estrategias de seguimiento y evaluación de los elementos de la gestión escolar atendiendo los parámetros e indicadores de gestión escolar.

Los resultados y recomendaciones individuales que deriven de los procesos de evaluación, serán considerados datos personales y están sujetos a las disposiciones federales en materia de información pública, transparencia y protección de datos personales.

## **Capítulo VI** **De la planeación escolar**

**Artículo 33.** La planeación anual de la escuela se concibe como el proceso profesional, participativo, corresponsable y colaborativo, que debe conducir a los Consejos Técnicos Escolares, a tener un diagnóstico de su realidad educativa, sustentado en evidencias objetivas que le permita identificar necesidades, prioridades, trazar objetivos, metas verificables, y estrategias para la mejora del servicio educativo.

Este proceso se concreta en la elaboración, desarrollo, seguimiento y evaluación de la Ruta de Mejora.

**Artículo 34.** La integración de la Ruta de Mejora estará a cargo del Consejo Técnico Escolar, mismo que deberá incluir los siguientes elementos básicos:

**I. Autoevaluación/Diagnóstico.** Proceso en el cual la escuela se mira a sí misma, considerando factores internos y externos de su realidad, apoyándose en fuentes de información y parámetros de gestión escolar que le permitan analizar, reflexionar, identificar y priorizar sus necesidades educativas para la toma informada de decisiones que fortalezcan su autonomía de gestión escolar.

**II. Prioridades Educativas.** Enfocarse en las necesidades educativas detectadas en la autoevaluación/diagnóstico teniendo en cuenta aspectos como el aprendizaje de todos los estudiantes, la prevención del rezago y la deserción, la normalidad mínima, la convivencia escolar y la participación social responsable.

**III. Objetivos.** A partir de las necesidades detectadas y de las prioridades educativas del centro escolar, los objetivos especifican qué se pretende alcanzar y los medios para lograrlo, elementos que guiarán las acciones a realizar por la comunidad educativa durante un ciclo escolar.

**IV. Metas.** Establecen los logros concretos y verificables que permitan concretar los objetivos, con sus respectivos indicadores para dar seguimiento y evaluar sus resultados. Deberán considerarse entre otras que defina la escuela, metas en materia de logro de los estudiantes y reducción del rezago y la deserción. Las metas deben definirse en función de la situación de la propia escuela y deben hacerse del conocimiento de la comunidad escolar y la supervisión.

**V. Programación de actividades y establecimiento de compromisos.** Definición de las acciones, compromisos, tiempos, responsables y recursos que permitirán alcanzar los objetivos y metas acordados. En caso de generar o recibir recursos financieros de alguna instancia, especificar las acciones en que se ejercerán éstos, con el propósito de transparentar su aplicación y rendir cuentas de sus resultados.

**VI. Estrategias de seguimiento y evaluación.** Considerar los medios a través de los cuales los diferentes ac-

tores educativos y las instancias de apoyo al centro escolar podrán ir evaluando, de manera continua, los avances y logros alcanzados en el aula y en la escuela a partir de lo programado en la planeación anual.

En el ejercicio de los programas y acciones, las autoridades educativas adecuarán sus intervenciones a los ajustes que las escuelas realicen en sus rutas de mejora a lo largo del ciclo escolar.

## **Capítulo VII De la convivencia escolar**

**Artículo 35.** En materia de convivencia escolar, las autoridades educativas en sus respectivos ámbitos de competencia deberán garantizar que las escuelas de educación básica sean espacios incluyentes donde se viva un clima de respeto mutuo entre todos los actores de la comunidad escolar, con la finalidad de que cada uno de los alumnos aprendan a aprender y aprendan a convivir.

**Artículo 36.** Para el cumplimiento de las atribuciones que corresponden a las autoridades educativas de acuerdo con su ámbito de competencia, deberán, sin menoscabo de las reglas que emita la secretaría para el efecto, generar las condiciones para apoyar y acompañar a la escuela en:

- I.** La construcción de un ambiente escolar inclusivo, democrático y pacífico entre los actores de la comunidad escolar, que favorezca el aprendizaje y el clima escolar.
- II.** Fortalecer las capacidades de prevención en la escuela.
- III.** Definir e implementar protocolos de atención.
- IV.** Brindar capacitación, asesoría y acompañamiento a la escuela, con la finalidad de que los integrantes de la comunidad educativa identifique, se apropie y cuente con los elementos para conocer la aplicación del marco normativo en materia de convivencia inclusiva, democrática y pacífica, respetuosa de los derechos humanos y con perspectiva de género.
- V.** Construir una red de apoyos a las escuelas.
- VI.** Garantizar la seguridad de la comunidad escolar.

**Artículo 37.** El Consejo Técnico Escolar, en su calidad de órgano colegiado, deberá definir y poner en práctica las ac-

ciones que permitan que los integrantes de la comunidad escolar puedan vivir juntos a través del diálogo, la inclusión, el respeto mutuo, la reciprocidad y el ejercicio pleno de sus derechos, práctica de valores democráticos y de una cultura de paz; y evaluarán con oportunidad, honestidad y alto sentido de responsabilidad cualquier incidente que signifique la vulneración de los siguientes principios:

**I.** Inclusión. Respeto al derecho a la dignidad de las personas. Valorar y respetar la diversidad de los actores educativos, eliminando las prácticas discriminatorias y de exclusión social, de los docentes y particularmente de las niñas, los niños y adolescentes que son el centro del quehacer educativo.

**II.** Democracia. Implica la participación, corresponsabilidad en la construcción y seguimiento de los acuerdos que regulan la vida colectiva. Es imprescindible el reconocimiento de todos los actores de la comunidad escolar como sujetos de derechos y responsabilidades, capaces de participar en las decisiones y de convivir en apego a los principios democráticos.

**III.** Paz. Capacidad de respuesta, de toda persona integrante de la comunidad escolar, a los conflictos que se suscitan dentro del aula y la escuela a través de una vía pacífica, utilizando el diálogo como herramienta fundamental para abordar las situaciones de desencuentro entre pares o grupos, así como el respeto y cumplimiento de las normas.

**Artículo 38.** Las reglas de convivencia escolar que, en el marco de los protocolos y disposiciones que emitan las autoridades educativas en sus respectivos ámbitos de competencia, incorpora a su ruta de mejora el Consejo Técnico Escolar, deberán atender las siguientes condiciones:

- I.** Las reglas de convivencia permiten la convivencia armónica entre los actores de la comunidad escolar, donde todos conocen sus derechos y responsabilidades.
- II.** Las normas en la escuela se apegan a un enfoque de pleno respeto a los derechos humanos de docentes y alumnos, con énfasis en los derechos de las niñas, niños y adolescentes.
- III.** Las normas escolares promueven la construcción democrática e incluyente de todos los integrantes de la comunidad escolar.

IV. El marco común para el manejo de la disciplina en la escuela y en las aulas se establece de manera colegiada, colaborativa y corresponsable.

V. Las normas establecidas para la convivencia escolar cumplen con la función educativa, se orientan al aprendizaje y las pautas de comportamiento propician el bienestar común.

VI. Las reglas de convivencia establecen procedimientos claros, justos y equitativos que otorgan certeza a la escuela y la comunidad escolar.

### Capítulo VIII De los resultados de la evaluación para la mejora escolar

**Artículo 39.** En materia de evaluación y uso de sus resultados, los programas y acciones para el fortalecimiento de la autonomía de gestión escolar deberán atender lo siguiente:

I. Contribuir al desarrollo de las capacidades de directivos y docentes para utilizar los resultados de las evaluaciones internas y externas.

II. Asegurar que las evaluaciones se realicen con los niveles de confiabilidad que se establezcan en los procesos correspondientes.

III. Tener como referente para generar procesos de intervención en las escuelas los resultados de la evaluación de las mismas.

IV. Impulsar que los resultados de evaluación de la escuela se constituyen como el insumo básico para el desarrollo de su proceso de Planeación Anual y para la construcción, desarrollo, ajuste y valoración de su Ruta de Mejora.

V. Las demás que en cumplimiento de las disposiciones que, en su caso, emita el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, tengan como fin elevar la calidad del servicio educativo, sin menoscabo de los derechos y prerrogativas de los trabajadores de la educación.

### Capítulo IX De la administración, transparencia y rendición de cuentas

**Artículo 40.** En cumplimiento de la gratuidad de la educación básica, las autoridades educativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, ministrarán a cada escuela los recursos económicos necesarios para su sostenimiento y operación cotidiana en condiciones de seguridad, salud e idoneidad de acuerdo con el tipo, nivel y modalidad educativa.

**Artículo 41.** El presupuesto de cada escuela se constituye con los recursos siguientes:

I. Las ministraciones ordinarias que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley General de Educación debe realizar el Estado en sus distintos ámbitos de competencia.

II. Las aportaciones que en su caso, gestione la escuela, a partir de su participación en los programas y proyectos que desarrolla el Estado, en sus distintos ámbitos de competencia, destinados al abatir el rezago educativo y el impulso a la autonomía de gestión.

III. Las cooperaciones voluntarias que en numerario, bienes y servicios que, en su caso, realizan de manera voluntaria los padres de familia al establecimiento escolar.

IV. Las donaciones o cuotas voluntarias que, en su caso, gestionen, los consejos de participación social para beneficio del establecimiento escolar.

V. Los demás ingresos, que con el fin de fortalecer la capacidad de gestión y mejorar las condiciones en que se desarrollan los servicios educativos en la escuela.

**Artículo 42.** Con independencia del origen del ingreso al presupuesto de la escuela, los recursos deberán ser administrados en forma transparente y eficiente así como destinar su aplicación a mejorar su infraestructura, compra materiales educativos y resolver problemas de operación básicos considerados en su ruta de mejora.

**Artículo 43.** Para garantizar el ejercicio transparente de los recursos que constituyen el presupuesto de la escuela, las autoridades educativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, deberán observar las siguientes condiciones:

**I.** El director, con la participación del Consejo Técnico Escolar, el Consejo Escolar de Participación Social y la Asociación de Padres de Familia, integrará la opinión de los padres y la comunidad escolar en la definición de los aspectos en que serán invertidos los recursos que la escuela disponga.

**II.** La comunidad escolar ejercerá los recursos bajo los principios de honestidad, eficacia, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas, y en apego a la normatividad aplicable.

**III.** Las autoridades educativas locales y municipales establecerán los mecanismos de control que permitan supervisar el correcto ejercicio de los recursos, sin que éstos impliquen carga administrativa para el director y docentes.

**IV.** Las autoridades educativas locales y municipales establecerán los mecanismos eficientes y accesibles a los miembros de la comunidad escolar para presentar quejas, denuncias y sugerencias respecto del servicio público educativo.

**Artículo 44.** En cumplimiento del mandato de fomentar la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas, así como el conocimiento en los educandos de su derecho al acceso a la información pública gubernamental y de las mejores prácticas para ejercerlo, las autoridades educativas, en cumplimiento de sus respectivas atribuciones deberán:

**I.** Las autoridades educativas locales y municipales, en el marco de sus respectivas atribuciones, deberán favorecer y apoyar las condiciones en las escuelas para la comunicación e información a la comunidad, particularmente a los padres de familia, sobre las actividades, los recursos, los resultados de la gestión escolar y del avance educativo. Estos mecanismos procurarán reducir la carga administrativa y fortalecer las capacidades de decisión de las escuelas.

**II.** Las autoridades educativas locales y municipales garantizarán que, tratándose de recursos públicos, la información del monto recibido por la escuela y las responsabilidades que se asuman para su ejercicio estén a disposición de la comunidad escolar. La autoridad educativa local realizará acciones de seguimiento muestral que no implique carga administrativa adicional para las escuelas.

**III.** El director del plantel, con el apoyo del Consejo Técnico Escolar, de la Asociación de Padres de Familia y del Consejo Escolar de Participación Social, deberá transparentar y rendir cuentas a su comunidad y autoridades educativas sobre los procesos y recursos, así como de los aspectos educativos y administrativos como parte del fortalecimiento de la autonomía y de la gestión escolar con el objetivo de generar mayores condiciones de confianza y colaboración de los padres de familia y de la comunidad.

**IV.** Es corresponsabilidad de la comunidad escolar y de las autoridades educativas contar con la información transparente y clara respecto a los recursos recibidos por la escuela, así como de su ejercicio y comprobación.

## Capítulo X

### De las infracciones, sanciones y recurso administrativo

**Artículo 45.** Son infracciones de quienes prestan servicios educativos, además de las establecidas en el artículo 75 de la Ley General de Educación:

**I.** Imponer criterios, medidas y directrices en el seno del Consejo Técnico Escolar que impidan el ejercicio libre, profesional, participativo, corresponsable y colaborativo de los miembros de la comunidad educativa en la definición de las necesidades, prioridades, objetivos, metas y estrategias para la mejora del servicio educativo en la escuela

**II.** Establecer cuotas de acreditación, reprobación, eficiencia terminal o cualesquiera otra que no corresponda con el aprendizaje efectivo del alumno.

Las autoridades educativas, en cumplimiento de sus atribuciones, brindará la asesoría y apoyo necesario al personal directivo y de supervisión de cada escuela y zona escolar, para que se brinde el apoyo y acompañamiento necesario a cada docente en el ejercicio de su responsabilidad de la enseñanza de los alumnos en la escuela.

En este sentido, ante cualquier decisión que atañe al proceso de enseñanza-aprendizaje de los alumnos, se deberá tomar en consideración la valoración del docente responsable de su enseñanza y las evidencias que, en su caso, el mismo integra a partir del desempeño del alumno en el aula.

**III.** Distraer al personal docente del cumplimiento de la responsabilidad de la enseñanza para la atención de funciones administrativas o con objetivos distintos a los que corresponden a su función, atendiendo lo dispuesto en el Artículo 47 de la Ley General del Servicio Profesional Docente.

La planeación de cargas horarias y actividades dentro de la escuela se llevarán a cabo con estricto apego al perfil de los docentes y darán prioridad al personal que preste principalmente sus servicios en el plantel.

El director de la escuela, en cumplimiento de su responsabilidad de promover la integración de una comunidad de docentes que trabaje armónicamente y cumpla con el perfil adecuado, notificará a las autoridades educativas correspondientes cuando el perfil del personal que se adscribe al plantel supere las necesidades del mismo, se registre incompatibilidad del perfil con las necesidades de la escuela, y/o signifique contar con personal por arriba de la estructura autorizada, con la finalidad de que se lleve a cabo el reemplazo o adecuación inmediata, de acreditarse cualquiera de los anteriores supuestos.

**IV.** Realizar, promover, propiciar, tolerar o no denunciar actos de acoso o violencia escolar que atañen a los alumnos y docentes del plantel, conforme a lo dispuesto en esta Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, La Ley General de los Derechos de las Niñas, los Niños y los Adolescentes y demás disposiciones aplicables para salvaguardar sus derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el derecho internacional en materia de los derechos humanos.

**Artículo 46.** Las infracciones enumeradas en el artículo anterior se sancionarán conforme a lo dispuesto en el Capítulo VIII de la Ley General de Educación, las correspondientes a las responsabilidades de los servidores públicos y demás disposiciones que resulten aplicables.

**Artículo 47.** En contra de las resoluciones de las autoridades educativas dictadas con fundamento en las disposiciones de esta Ley y demás derivadas de ésta, podrá interponerse recurso de revisión en términos de lo dispuesto en el Capítulo VIII, Sección 2 de la Ley General de Educación.

**Artículo Segundo.** Se reforman la fracción XII Bis del artículo 12, el segundo párrafo del artículo 22, el quinto pá-

rrafo del artículo 25 y se **deroga** el artículo 28 Bis todos de la Ley General de Educación, para quedar como sigue:

**Artículo 12.** Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes:

[...]

**XII Bis.** Fijar los lineamientos generales de carácter nacional a los que deban ajustarse las escuelas públicas de educación básica y media superior para el ejercicio de su autonomía de gestión escolar, en los términos de lo dispuesto en la Ley General de Gestión Escolar;

[...]

Artículo 22. Las autoridades educativas, en sus respectivas competencias, ...

En las actividades de supervisión las autoridades educativas darán prioridad, respecto de los aspectos administrativos, a los apoyos técnicos, didácticos y demás para el adecuado desempeño de la función docente. Asimismo, se fortalecerá la capacidad de gestión de las autoridades escolares y la participación de los padres de familia, **conforme a lo dispuesto en la Ley General de Gestión Escolar.**

Artículo 25. El Ejecutivo federal y el gobierno de cada entidad federativa, ...

[...]

[...]

[...]

Las autoridades educativas federal y de las entidades federativas están obligadas a incluir en el proyecto de presupuesto que sometan a la aprobación de la Cámara de Diputados y de las legislaturas locales, los recursos suficientes para **fortalecer gestión autónoma de las escuelas con la finalidad de dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley General de Gestión Escolar.**

Artículo 28 Bis. **Se deroga**

### **Transitorios**

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

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

**Tercero.** A partir de la entrada en vigor del presente decreto, las entidades federativas tendrán un plazo de seis meses para adecuar su legislación respectiva, a lo previsto por el presente ordenamiento.

**Cuarto.** Las autoridades educativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán de forma paulatina y progresiva, conforme a la disponibilidad presupuestaria, los mecanismos necesarios para sustituir el programa de subsidios escolares compensatorios para reducir condiciones de inequidad social en el sistema educativo, por la dotación ordinaria de recursos que permitan a cada escuela contar con los recursos para su sostenimiento y operación cotidiana en condiciones de seguridad, salud e idoneidad de acuerdo con el tipo, nivel y modalidad educativa.

**Notas:**

1. Sañudo. L. La Transformación de la gestión educativa. Entre el conflicto y el poder. <http://educacion.jalisco.gob.mx/consulta/educar/16/16Lya.html>

2. Burki, Javed, Guillermo Perry y William Dillinger (1999). Más allá del centro: La descentralización del Estado. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Banco Mundial, p. 3.

3. *Ibidem*.

4. Asegurar el desarrollo de la Autonomía de Gestión Escolar. Ordenamiento constitucional clave para cristalizar la Reforma Educativa. SEP-SEB-Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa. Documento de Trabajo. México, 2013.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 11 de noviembre de 2014.—  
Diputada Dora María Talamante Lemas (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, para dictamen y de Presupuesto y Cuenta Pública, para opinión.**

**LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

«Iniciativa que reforma los artículos 29, 34 y 53 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Verónica García Reyes, del Grupo Parlamentario del PRD

**Planteamiento del problema**

Con el objeto de fiscalizar de manera más eficiente, eficaz y transparente las subvenciones que les son entregadas a los grupos parlamentarios.

En todos los estudios y análisis acerca de las evaluaciones del trabajo del Poder Legislativo, se transita de mala a pésima la imagen de la Cámara de Diputados por la opacidad existente en la comprobación de las subvenciones que se les otorgan a los grupos parlamentarios para el desarrollo de las funciones administrativas y legislativas de los miembros de dichos grupos.

Desafortunadamente, estas apreciaciones tienen sustento concreto en los análisis que la Auditoría Superior de la Federación ha realizado a la Cuenta Pública en particular al presupuesto ejercido por la Cámara de Diputados durante los últimos años. De esos análisis han surgido recomendaciones puntuales en torno a la opacidad en el ejercicio de las subvenciones, a su vez respondidas por la Cámara en términos que pudieran justificar ese ejercicio pero que no satisfacen los criterios de transparencia exigidas al resto de los órganos del Estado.

Estas reformas a la Ley Orgánica al ajustar los elementos técnicos de las revisiones a las subvenciones pretenden aportar avances a la transparencia y a una correcta rendición de cuentas.

**Argumentos**

Se dice que rendir cuentas es una obligación genérica pero que no aborda el asunto de la oportunidad y calidad de la respuesta de las instituciones. En opinión de Luis Fernando Aguilar Villanueva, puede haber “rendición de cuentas no- responsiva” cuando se rinde cuentas sin oportunidad, prontitud, cortesía y confiabilidad de los datos; mientras que la “rendición de cuentas responsiva” se da cuando se informa y responde con calidad, respeto y oportunidad.

“Control” y “fiscalización” son términos que también se usan como sinónimos de rendición de cuentas, a pesar de no serlo. Control y fiscalización son mecanismos para supervisar los actos de gobierno, pero no siempre implican la obligación de los gobernantes para informar de manera periódica sobre sus decisiones y acciones. En ocasiones, el Poder Legislativo inicia motu proprio el proceso fiscalizador y la única obligación del Poder Ejecutivo es responder a la información solicitada. En este caso se trata de un proceso unidireccional en el cual el Congreso cuenta con las atribuciones para solicitar información y sancionar en caso de que no se proporcione. Pero esa vigilancia iniciada desde el legislativo debe abarcar también a dicho Poder. Eso le daría legitimidad plena al ejercicio de mecanismo de control del Poder Legislativo. Como uno de los Poderes del Estado no puede sustraerse a la dinámica de un ejercicio financiero correcto y transparente, avalado por los órganos fiscalizadores que el propio legislativo tiene en su seno. Por ello, el control y la fiscalización deben ser vislumbrados como unos de los mecanismos de un sistema de rendición de cuentas, que abarca, además, otros instrumentos y obligaciones que nacen de los propios gobernantes.

Aunque el concepto de “transparencia” también se usa en ocasiones como sinónimo de rendición de cuentas sólo es una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno. La transparencia implica la práctica de colocar la información en la “vitrina pública” para que se pueda revisar, analizar y, en su caso, usar como mecanismo para sancionar en caso de que se detecten anomalías.

La Cámara de Diputados invierte cantidades extraordinarias de tiempo en comparecencias, investigaciones, auditorías y discusiones para vigilar al Ejecutivo. El presupuesto de la Auditoría Superior de la Federación es el reflejo más fiel de los costos de información que asume el Congreso para llamar a cuentas al Ejecutivo. ¿Y hacia el interior? El diseño de las herramientas internas para supervisar el correcto ejercicio presupuestal debe abarcar también las áreas oscuras de la aplicación financiera de recursos en los grupos parlamentarios.

Así se tendrá la autoridad moral, legal e institucional para exigir a los demás poderes constitucionales una adecuada rendición de cuentas, controlar el abuso del poder y llamar a cuentas a los gobernantes.

## Antecedentes

La democracia no existe para cualquier propósito; su fin último es la persona humana y todo el andamiaje institucional que la soporta, incluyendo la elección periódica de los gobernantes, el cual ha sido construido para su servicio.

En esta elemental relación se funda el derecho ciudadano para pedir cuentas, evaluar y exigir responsabilidades a quienes gobiernan, y paralelamente, se origina la obligación de los servidores públicos, en general, de explicar en qué y cómo se ha invertido el presupuesto; justificar las diferentes políticas públicas; y comprobar la eficiencia, eficacia y honestidad con que se desarrollan éstas.

La teoría constitucional ha elevado a máxima categoría los temas de la fiscalización, la supervisión y el control del ejercicio del poder. Tan es así, que un sistema constitucional concebido bajo ese marco teórico se construye a partir de un amplio mecanismo de limitaciones, controles y contrapesos al ejercicio del poder político y administrativo.

Igualmente en este sistema político todos los aspectos de la administración pública deben ser transparentes y ser susceptibles de someterse al escrutinio público.

Si el poder proviene del pueblo, no basta que las y los representantes populares o funcionarios públicos cumplan la ley. Se requiere además que trabajen en función del compromiso ético-político del bienestar, la libertad, la igualdad, la justicia y la solidaridad social. Para hablar seriamente sobre democracia, es imprescindible que las y los gobernantes actúen con eficiencia, austeridad, eficacia y honestidad, que rindan cuentas a los ciudadanos, la fuente original del poder delegado a los gobernantes.

Es un atentado contra el sistema democrático la ineficiencia, ineficacia, corrupción pública, irresponsabilidad y falta de transparencia en el ejercicio del poder político.

De la relación: gobierno surgido del pueblo y sistema político comprometido con ciertos ideales y objetivos ético-políticos, se origina y fundamenta la obligación, de rendir cuentas y someter a evaluación los resultados de sus actos. El gobierno democrático debe ejercerse con responsabilidad, es decir, quienes gobiernan deben responder desde el ámbito penal, civil, disciplinario y político por su conducta en la gestión de los negocios públicos.

Dentro de la teoría democrática se otorga a la visibilidad del poder un sitio preponderante para medir el nivel de la cultura democrática de una sociedad.

El filósofo italiano Norberto Bobbio solía decir que entre las muchas definiciones de democracia él prefería aquella que la presenta como “poder en público”, expresión con la que se refería a todos aquellos mecanismos institucionales que obligan a los gobernantes a tomar sus decisiones a la luz del día, y permiten a los gobernados “ver” cómo y dónde se toman esas decisiones.

El acceso a la información pública y la transparencia como parte del proceso de rendición de cuentas por parte de las autoridades son pilares sobre los que se sostienen las modernas democracias de nuestro tiempo.

A nuestro entender estos tres aspectos se encuentran íntimamente relacionados.

Las elecciones permiten castigar echando del poder a los gobernantes que no han cumplido con las expectativas de los electores, o que no han trabajado en la consecución de los programas por los que fueron votados. Pero en todo caso las elecciones no son un mecanismo totalmente suficiente para asegurar que los gobiernos harán cuanto puedan a fin de maximizar el bienestar de los ciudadanos.

El control de los políticos, en este caso, de los políticos gobernantes, requiere de instituciones que hagan posible que los ciudadanos observen y vigilen las decisiones que se toman en su nombre.

La necesidad de contar con mecanismos que protejan de la desviación y del mal uso del poder público es particularmente acentuada en países con instituciones representativas poco desarrolladas y cuyos mecanismos de rendición de cuentas en el entorno legislativo están pobremente configurados y operan de manera deficitaria.

La reconceptualización del Estado como una entidad creada por y al servicio de la ciudadanía ha contribuido de manera notable a reconocer la importancia de exigir cuentas a los funcionarios públicos, y garantizar la transparencia en el manejo de los fondos. La redefinición de la esfera pública como un ámbito de responsabilidad y pertenencia ciudadana va de la mano con el auge del concepto “participativo” de la democracia en la teoría democrática. Desde esta perspectiva, la rendición de cuentas y la transparencia en la

función pública son elementos insustituibles de la buena gobernabilidad y de políticas acertadas.

El concepto de rendición de cuentas puede expresarse con el término responsabilidad, es decir, la obligación de responder por los actos, pues implica la capacidad de garantizar que las autoridades del gobierno respondan por sus acciones.

Y en ese sentido de la responsabilidad es que se recuerda que permanentemente la Auditoría Superior de la Federación, al hacer la revisión de la cuenta pública anual, de manera reiterada ha hecho observaciones sobre el manejo de las subvenciones en la Cámara de Diputados, calificándolo por lo menos de oscuro y poco transparente.

## 2. Fundamentación

Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 24 menciona como facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

**II.** Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;

**VI.** Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de éstos, en términos de la ley.

Asimismo, establece en el **artículo 79.** La entidad de fiscalización superior de la federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejer-

cicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:

**I.** Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.

Asimismo, sin perjuicio del principio de posterioridad, en las situaciones excepcionales que determine la ley, derivado de denuncias, podrá requerir a las entidades fiscalizadas que procedan a la revisión, durante el ejercicio fiscal en curso, de los conceptos denunciados y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la Ley, se impondrán las sanciones previstas en la misma. La entidad de fiscalización superior de la Federación rendirá un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, fincará las responsabilidades correspondientes o promoverá otras responsabilidades ante las autoridades competentes;

Los Poderes de la Unión, las entidades federativas y las demás entidades fiscalizadas facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones y, en caso de no hacerlo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la Ley. Asimismo, los servidores públicos federales y locales, así como cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, fideicomiso, mandato o fondo, o cualquier otra figura jurídica, que reciban o ejerzan recursos públicos federales, deberán proporcionar la información y documentación que solicite la entidad de fiscalización superior de la Federación, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. En caso de no proporcionar la información, los responsables serán sancionados en los términos que establezca la ley.

A su vez, la Ley Orgánica del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos establece en el artículo 29 las prerrogativas a las que tienen derecho los grupos parlamentarios en términos de recursos humanos, físicos y financieros para desempeñar adecuadamente su función.

En el artículo 34 establece como facultad de la Junta de Coordinación Política las facultades para el otorgamiento de dichos recursos incluyendo los espacios para oficinas.

El artículo 53 determina que la Cámara de Diputados: ...“cuenta con su propia Contraloría Interna, cuyo titular tiene a su cargo practicar auditorías, revisiones, investigaciones y verificaciones; recibir quejas y denuncias y aplicar los procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas; así como conocer de los recursos de revocación, de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y llevar a cabo los procedimientos derivados de las inconformidades presentadas por contratistas y proveedores conforme a la normatividad aplicable. La Contraloría se ubica en el ámbito de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos y debe presentar a ésta un informe trimestral sobre el cumplimiento de sus funciones. Su titular es nombrado a propuesta de dicha Conferencia, por las dos terceras partes de los individuos presentes en el pleno”.

Tiene como atribuciones centrales:

Establecer las directrices para la elaboración del Programa Anual de Control y Auditoría.

Coordinar los mecanismos de control y evaluación de las unidades administrativas de la Cámara con la participación de las Secretarías, la general y las de servicios.

Definir y establecer las normas, políticas y procedimientos para la realización de auditorías, inspecciones, fiscalizaciones y evaluaciones a las unidades administrativas de la Cámara. Verificar que cumplan con las disposiciones legales aplicables en materia de administración de recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos.

Emitir opinión previa a su expedición, sobre proyectos de normatividad que en materia administrativa formulen las unidades administrativas y parlamentarias de la Cámara, y registrarlas una vez aprobadas.

Atender y dar seguimiento a las quejas y denuncias que conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se presenten por probable responsabilidad administrativa de servidores públicos de la Cámara.

Ordenar la investigación de los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos de la Cámara, que puedan constituir responsabilidades administrativas y, en su caso, ordenar se hagan las denuncias ante las autoridades correspondientes.

Atender las inconformidades que presenten proveedores o contratistas respecto de los procedimientos de adjudicación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, enajenaciones y obra pública que realice la Cámara.

Participar, opinar y asesorar, en los procedimientos de adquisiciones, prestación de servicios y obra pública, así como en los de enajenación de bienes de la Cámara.

Colaborar con la entidad de Fiscalización Superior de la Federación en los procedimientos que se establezcan para la revisión de la Cuenta Pública.

Que queda claro que como parte del ejercicio de control que ejerce la Cámara de Diputados sobre el Poder Ejecutivo cuenta con su órgano técnico que es la Auditoría Superior de la Federación, ASF. Igualmente la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación cuenta con su propio órgano técnico para supervisar y auditar los trabajos de la ASF.

De la misma manera y de manera específica el artículo 53 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, establece que entre otros órganos técnicos la Cámara de Diputados cuenta con la Contraloría Interna:

Contando con esos elementos técnicos y derivado de las consideraciones teóricas que justifican la presente iniciativa, Verónica García Reyes, en mi carácter de diputada federal de la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de los artículos 1o. y 3o., párrafo 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito

presentar a esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto que modifica los artículos 29, 34 y 35 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforman y adicionan los artículos 29, 34 y 53 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### **Artículo 29**

1. De conformidad con la representación de cada grupo parlamentario la Junta de Coordinación Política acordará la asignación de recursos y locales adecuados a cada uno de ellos. Adicionalmente a esas asignaciones, la Junta de Coordinación Política dispondrá una subvención mensual para cada grupo parlamentario, integrada por una suma fija de carácter general y otra variable, en función del número de diputados que los conformen. **Dichas subvenciones serán auditadas por la Contraloría Interna y en dicha revisión serán aplicados los mismos criterios técnicos utilizados en las auditorías para la revisión de cualquier área administrativa y parlamentaria en atención a los criterios contables generalmente aceptados y atendiendo en todo momento las recomendaciones de la Auditoría Superior de la Federación.**

2. ...

3. ...

#### **Artículo 34**

...

a) a g)...

**h)** Asignar, en los términos de esta ley, los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los grupos parlamentarios; **los recursos asignados serán sujetos de revisión y auditorías tanto por la Contraloría Interna de la Cámara como por la Auditoría Superior de la Federación al hacer la revisión de la Cuenta Pública respectiva y en todo momento se atenderán de manera estricta los criterios de transparencia y adecuada rendición de cuentas.**

i)...

**Artículo 53**

...

...

a) A la Dirección General de Auditoría le corresponde elaborar, aplicar y verificar el cumplimiento del programa anual de control y auditoría, realizar auditorías y aclaración de las observaciones hasta la resolución y/o elaboración de los dictámenes de responsabilidades; vigilar que el manejo y la aplicación de los recursos financieros, humanos y materiales se lleven a cabo de acuerdo con las disposiciones aplicables. **Al realizar las auditorías mencionadas a las áreas parlamentarias de la Cámara de Diputados será obligatorio armonizar criterios, elementos técnicos y normativos con la Auditoría Superior de la Federación.**

b) y c)...

**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 13 de noviembre de 2014.—  
Diputada Verónica García Reyes (rúbrica).»

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

**LEY GENERAL DE SALUD**

«Iniciativa que reforma el artículo 3o. de la Ley General de Salud, a cargo del diputado Juan Jesús Aquino Calvo, del Grupo Parlamentario del PAN

El que suscribe, diputado Juan Jesús Aquino Calvo, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara

de Diputados, somete a consideración del pleno la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona la fracción VIII Bis al artículo 3o. de la Ley General de Salud, al tenor de las siguientes

**Consideraciones**

La estomatología concebida como una ciencia de la salud, es un eslabón importante en el ámbito del bienestar biopsicosocial de los individuos, ya que las evidencias muestran una marcada relación del estado de salud bucodental con la salud integral, que repercute en la calidad de vida de la población.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) define salud bucodental como la ausencia de dolor orofacial crónico, cáncer de boca o garganta, llagas bucales, defectos congénitos como labio leporino o paladar hendido, enfermedades periodontales (de las encías), caries dental y pérdida de dientes, y otras enfermedades y trastornos que afectan la boca y la cavidad bucal.

Las dolencias bucodentales comparten factores de riesgo con las cuatro enfermedades crónicas más importantes: enfermedades cardiovasculares, cáncer, enfermedades respiratorias crónicas y diabetes; pues se ven favorecidas por las dietas malsanas, el tabaquismo y el consumo nocivo de alcohol. Otro factor de riesgo es una higiene bucodental deficiente.

La relación entre la salud bucodental y la repercusión sobre el organismo, no sólo no se discute, sino que numerosos estudios han demostrado ya su estrecha relación. Lo que se manifiesta en la boca puede afectar al resto del cuerpo y lo que sucede en el resto del cuerpo puede tener efecto en la boca. En otras palabras, la salud bucal es importante y está relacionada con la salud y el bienestar general.

En la boca se hallan presentes varias bacterias, incluyendo aquellas relacionadas con las caries dentales, las enfermedades periodontales (de las encías) y enfermedades sistémicas que afectan la salud general. Estas bacterias por lo general se mantienen bajo control con una buena higiene bucal como el cepillado y el uso de hilo dental diarios. Cuando las bacterias perjudiciales crecen fuera de control, pueden ocasionar infecciones en las encías y de esta manera convertirse la cavidad oral en un puerto de entrada al torrente sanguíneo. La boca es la ventana de la salud del cuerpo. La boca refleja indicios y síntomas de salud y de enfermedad, incluso algunas enfermedades que afectan al

organismo en su conjunto pueden tener su primera manifestación en la cavidad oral.

En la boca además podemos ver algunas lesiones que pueden alertarnos sobre carencias vitamínicas, falta de algunos minerales o estados nutricionales deficitarios. Una de las conclusiones derivadas de esta realidad es la importancia de potenciar la formación médica de los odontólogos, aprendiendo a reconocer diferentes lesiones y manifestaciones orales de las enfermedades sistémicas, así como la necesidad de que los diferentes sectores sanitarios trabajen conjuntamente en proyectos futuros, ya que “uno no puede diagnosticar lo que no conoce”. Un ejemplo clásico sobre la repercusión de la salud oral sobre la salud general es la enfermedad periodontal. Los profesionales sanitarios insisten en que la enfermedad periodontal, además de provocar la pérdida de dientes, también puede aumentar el riesgo de tener partos prematuros y de dar a luz bebés con bajo peso y de sufrir enfermedades cardiovasculares o diabetes. Por su parte, los pacientes con enfermedad periodontal podrían tener diabetes de tipo 2 con mayor frecuencia que aquellos con las encías sanas. La enfermedad periodontal también puede contribuir a aumentar el riesgo de sufrir las complicaciones asociadas a la diabetes. Los diabéticos con periodontitis avanzada pueden tener un riesgo de mortalidad cardiorenal tres veces mayor que los diabéticos sin periodontitis. En los diabéticos con periodontitis, la incidencia de microalbuminuria es dos veces mayor, y la incidencia de enfermedad renal terminal es de cinco veces mayor que en los diabéticos con las encías sanas. La infección en la boca puede aumentar los niveles de azúcar en la sangre y hacer que la diabetes sea más difícil de controlar. Asimismo, se ha constatado que los adultos con diabetes mal controlada tienen un riesgo tres veces más alto de tener enfermedad periodontal que aquellos que no tienen diabetes y, aunque con mucha menor frecuencia y relevancia, la diabetes también podría causar otros problemas bucales como infecciones oportunistas como la candidiasis oral, boca seca, boca ardiente, agrandamiento de las glándulas salivales, infecciones post-exodoncia (extracción dental), o alteraciones en la percepción del gusto. Otro hecho que se encuentra ampliamente documentado es que la boca puede ser un depósito directo para la contaminación bacteriana de los pulmones, pasando los microorganismos de ésta al sistema respiratorio, desarrollándose neumonías bacterianas. Además, personas con una inmunidad debilitada por diferentes motivos tienen más probabilidades de adquirir infecciones micóticas y virales en la boca así como algunos trastornos de la sangre, gastrointestinales como ERGE (Enfermedad

de reflujo gastroesofágico) y enfermedades respiratorias que tienen también repercusión oral. Gran repercusión sobre la salud oral tienen también algunos de los medicamentos que se toman de forma habitual para patologías sistémicas, en algunos casos comunes como la hipertensión o el insomnio. Algunos de estos fármacos pueden ocasionar boca seca (Xerostomía). Esta disminución de flujo salival genera diferentes problemas orales derivados de la falta de protección que tiene la saliva en la cavidad oral, que se ve suprimida al disminuir su síntesis. Entre otros, los principales problemas derivados de la disminución de saliva son: aumento del riesgo de caries dentales, infecciones bucales ocasionadas por agentes oportunistas como la *Candida* y otras infecciones orales. Asimismo, la carencia de vitaminas pueden tener graves efectos en la boca y en los dientes, y el consumo de tabaco y los malos hábitos alimenticios pueden afectar también el territorio orofacial y la piel del rostro.

De acuerdo con el *Perfil epidemiológico de la salud bucodental en México*, publicado por la Secretaría de Salud en 2010, las enfermedades bucales son consideradas como uno de los principales problemas de salud pública debido a su alta prevalencia e incidencia en todas las regiones del mundo. Representan una carga para la población, afectando sobre todo a los más desfavorecidos y marginados socialmente.

Los principales problemas bucales en nuestra población son las caries dentales y la enfermedad periodontal. Ambas tienen alto impacto en la calidad de vida de las personas y se pueden prevenir y controlar con medidas sencillas y económicas así como, el apoyo de los profesionistas con formación odontológica, en conjunto con la comunidad.

De acuerdo con los resultados preliminares del Censo de Población y Vivienda 2010, la población en nuestro país es de 112 millones 322 mil 757 habitantes. Los servicios odontológicos en México son proporcionados por el sector público como por el privado. De acuerdo con el Censo General de Población de 2000, para una población de 97 millones 483 mil 412 habitantes, existían en México 89 mil 36 profesionistas con formación en odontología. De ellos 36 mil 316 eran del sexo masculino (40.8 por ciento) y 52 mil 720 del femenino (59.2 por ciento).

Los datos disponibles sobre la distribución de los consultorios dentales en el periodo de 2000 a 2007, muestra que 50 por ciento de ellos estuvieron ubicados en las unidades

médicas, de 42 a 43 por ciento en consulta externa, de 5 al 6 puntos porcentuales en las de hospitalización general y sólo 2 por ciento en las de hospitalización especializada.

En 2009, en niños y adolescentes de 2 a 10 años en número promedio de dientes cariados (cd) fue el mayor componente, representando más de 82 por ciento del índice total para todos los grupos de edad. El componente más bajo fue el de diente periodo (dp), en todos los grupos de edad.

Entre los niños y adolescentes de 6 a 19 años, el promedio de caries fue de 3.8 dientes. En cuanto al grupo de edad de la experiencia de caries dental con la edad, el más alto fue el de la edad de 19 años con un promedio de 7.3 dientes.

En 2009, entre la población de 2 a 19 años de edad que acude a los servicios de salud. Se encontró que existe poca población libre de este padecimiento, tan solo 20.6 por ciento. Asimismo se encontró que aproximadamente la mitad de los niños de 2 años edad tenían caries.

Por lo que es de considerarse que la salud bucodental representa un problema de salud pública que posee una dimensión poco valorada por las autoridades sanitarias y por aquéllos que realizan acciones de abogacía en salud. Establecer la salud bucodental como materia de salubridad general haría que la atención de esta materia resulte insoslayable para el estado, y considerando que la salud bucodental guarda una estrecha relación con el bienestar general; toda vez que, lo que se manifiesta en la boca puede afectar al resto del cuerpo y lo que sucede en el resto del cuerpo puede tener efecto en la boca, se debe someter a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

### Decreto

**Único.** Se adiciona la fracción VIII Bis al artículo 3o. de la Ley General de Salud, para que la salud bucodental sea considerada como materia de salubridad general y no sólo considerada como servicio básico de salud; como lo refiere el artículo 27, fracción VII, de la citada ley.

**Artículo 3º. ...**

**I. a VIII. ...**

**VIII Bis. La salud bucodental;**

**IX. a XXVIII. ...**

### 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 13 de noviembre de 2014.—  
Diputado Juan Jesús Aquino Calvo (rúbrica).»

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

---

### LEY GENERAL DE SOCIEDADES MERCANTILES

---

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Sociedades Mercantiles, a cargo del diputado Érick Marte Rivera Villanueva, del Grupo Parlamentario del PAN

El que suscribe, diputado Érick Marte Rivera Villanueva, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en uso de las facultades que confieren la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se **reforman** y **adicionan** diversas disposiciones de Ley General de Sociedades Mercantiles, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

En la dinámica económica de nuestro país, tiene un papel relevante el establecimiento de un marco jurídico que genere las condiciones idóneas que puedan atraer inversiones y que estas se traduzcan en crecimiento y desarrollo de nuestra economía. Por ello, es fundamental modernizar diversos aspectos de dicho marco para situarnos como un país innovador, acorde con las mejores instituciones y prácticas a nivel mundial.

El Código de Comercio que fue expedido por el entonces presidente Porfirio Díaz data de 1889 y la Ley General de Sociedades mercantiles que data del 4 de agosto de 1934 son ordenamientos jurídicos se asentaron las bases de las relaciones comerciales entre particulares en nuestro país.

Sin embargo, con el paso de los años el Código de Comercio sufrió un proceso de desincorporación y especialización de materias diversas, como lo fue la propia expedición de la Ley General de Sociedades Mercantiles, en el cual el caso de la figura jurídica de la sociedad unipersonal ha sido abordado en diferentes momentos como un posible instrumento de al impulso de la micro, pequeña y mediana empresa y al sector comercial más pequeño.

Debemos recordar que a lo largo de la historia las sociedades mercantiles han pasado por varias etapas. En un principio se constituían para realizar un fin concreto en un lapso breve. Es decir, estas sociedades encontraron su origen en la “commenda”, la cual consistía en un contrato por el que el “commendator” hace un encargo al “tractator”, para que éste operara con dinero y mercancías que el primero le proporcionaba. De la commenda derivan la sociedad en comandita típica y la asociación en participación.

En una segunda etapa, aparecen sociedades permanentes las cuales se presentaban en dos formas: la sociedad colectiva –de origen familiar, la cual resultaba de la transformación de las empresas de artesanos en sociedades basadas en el trabajo de sus hijos–, y la sociedad en comandita.

Por último, en una tercera etapa, alrededor de los siglos XVII a XIX aparecen las sociedades de capital. De esa manera, en el siglo XX cambia la concepción tradicional de las empresas mercantiles, debido principalmente a la aparición de las sociedades de economía mixta, así como a las grandes concentraciones industriales.

En la actualidad, la legislación reconoce a la sociedad anónima como la más utilizada; sin embargo, en este tipo de sociedades aunque existe pluralidad de socios, toda vez que la ley así lo establece como un requisito de validez legal, la realidad es que en muchas ocasiones es un solo socio el que posee la mayoría de las acciones, teniendo el control y el manejo total de la sociedad. Así, la actividad de estas sociedades se lleva a cabo de una manera simulada, por el hecho de no poderse constituir como una sociedad unipersonal.

Debemos recordar que a la fecha en nuestro país siguen existiendo resquicios de tratamientos inequitativo respecto del comerciante o empresario individual frente a cualquier integrante de una sociedad mercantil, principalmente con respecto del límite de su responsabilidad, ya que éste último responde solamente hasta el monto de sus aporta-

ciones, mientras que aquel responde con todo su patrimonio.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 reconoce que aún existen barreras regulatorias que impiden a las empresas ser más productivas, crecer y ganar mercado. En el mismo se menciona que existen diversos sectores en la economía mexicana donde la falta de regulación apropiada o la falta de una adecuada implementación de la ley permiten que algunas empresas limiten la entrada a nuevos competidores, como es el caso de las sociedades unipersonales. Lo anterior se traduce en un cobro excesivo por bienes y servicios, una escasa oferta de productos y en empresas con bajos incentivos a innovar e incrementar la calidad. Por lo que una de las líneas de acción del Plan, en su rubro Democratizar la Productividad es la de “Llevar a cabo políticas públicas que eliminen los obstáculos que limitan el potencial productivo de los ciudadanos y las empresas”.

Esta situación ha propiciado que ante la inexistencia de la figura de la sociedad unipersonal, frecuentemente se recurran a socios fantasmas, que muchas veces son parientes cercanos del “socio”; por lo que se hace necesario una reforma a la Ley General de Sociedades Mercantiles que incentive la utilización de la figura de sociedad unipersonal y ésta pueda permear en un cambio en la identidad de la actividad empresarial, procurando la certidumbre jurídica y el dinamismo empresarial. La sociedad unipersonal debe constituir un parte aguas en el desarrollo y operación de las sociedades, como detonante del crecimiento económico y el fomento a la competitividad.

Solamente por citar algunos ejemplos de su incorporación a otros sistemas, podemos mencionar que en Francia se admitió dicha figura jurídica desde 1986. Se trata básicamente de una sociedad de responsabilidad limitada de socio único, que puede resultar, de la estipulación del acto constitutivo de parte de una sola persona o de la reunión en una sola mano de todas las cuotas de una S.R.L. En España, la legislación, admite la unipersonalidad respecto de las sociedades de responsabilidad limitada como de las sociedades anónimas. Además, se incorpora en su ordenamiento desde 1987 y adecuándose exigencias de las pequeñas y medianas empresas, no impide asimismo, que se alberguen bajo la unipersonalidad iniciativas de grandes dimensiones, sirviendo así a las exigencias de cualquier clase de empresas.

En Alemania, se establece esta figura desde 1980, denominándola “sociedad unipersonal”, ello con el objeto de evi-

tar la utilización de testaferos. En Italia por su parte, en 1994, se incluyó en el código civil la sociedad de responsabilidad limitada unipersonal, constituida, por un acto unilateral de voluntad. Países como Dinamarca, Holanda, Portugal, Bélgica y Luxemburgo, han legislado permitiendo la constitución de sociedades unipersonales de responsabilidad limitada.

Colombia admite la sociedad unipersonal desde 1996, y en Argentina el tema fue tratado desde la propuesta de unificación de la legislación civil y mercantil de 1986.

Con la aprobación de la figura de sociedad unipersonal se puede permitir que cualquier persona pueda realizar una actividad empresarial, del tamaño que esta sea, distinguiendo y en consecuencia deslindando su propio patrimonio del empresa, al constituirse como una sociedad unipersonal, fomentando entonces la práctica de robustecer el patrimonio de la sociedad, mediante la permanencia de su solvencia para un sano y transparente crecimiento, generando así, confianza frente a terceros. Es decir, en términos genéricos se identifican las siguientes ventajas:

- 1) Se acotaría la responsabilidad ilimitada de los comerciantes, profesionistas, artesanos o empresarios en lo individual.
- 2) Se evitaría el uso de socios simulados para cumplir con el requisito del mínimo de personas para conformar una sociedad, en los cuales en muchas ocasiones estos mismos se ven involucrados en situaciones jurídicas poco deseables (quiebra, delitos de los administradores de las sociedades, problemas de carácter fiscal, entre otros).
- 3) La continuidad que se origina en la empresa al tener la sociedad su propio patrimonio y personalidad.

Cabe destacar que la presente iniciativa es el resultado de un análisis derivado de varios proyectos presentados en legislaturas pasadas en la Cámara de Diputados, a saber:

- a) Iniciativa por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Ley General de Sociedades Mercantiles, presentada por los entonces senadores Juan Bueno Torio, Rubén Camarillo Ortega y Ramón Muñoz Gutiérrez, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fecha 26 de marzo de 2009.

- b) Iniciativa con proyecto por el que se adicionan y reforman diversas disposiciones del Código Civil Federal, del Código de Comercio, y de la Ley General de Sociedades Mercantiles presentada por los entonces Senadores Jorge Andrés Ocejo Moreno y Juan Bueno Torio, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fecha 3 de diciembre de 2009.

Dichas iniciativas fueron dictaminadas conjuntamente, aprobadas por el pleno de la Cámara de Senadores, remitidas a la Cámara de Diputados y devuelta a la Cámara de origen para poder enriquecer el proceso legislativo. El objetivo fundamental de tales proyectos fue la implementación de la figura jurídica de la sociedad unipersonal dentro de la Ley General de Sociedades y que ésta inclusión, permita un mayor desarrollo económico, fomente la certidumbre jurídica, sea congruente con el principio de desregulación y se minimicen los espacios de posibles lagunas provocadas por la semántica empleada actualmente por la ley a través de la redacción plural.

Aprovechando así el análisis de las Iniciativas presentadas con anterioridad referidas y en seguimiento a las causas que les dieron origen, se propone la presente Iniciativa que norme a la sociedad unipersonal, su inclusión en el sistema y marco jurídico de las sociedades mercantiles.

De lo expuesto se propone la adición de un párrafo al artículo 1 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, en el que se precisa que la sociedad unipersonal es aquella de responsabilidad limitada o anónima, en cuyo capital participa un solo socio.

De la misma forma, se propone la reforma a los artículos 58, 87 y 89 de la ley para permitir la constitución de sociedades de Responsabilidad Limitada y Anónima a partir de un solo socio. De igual manera se prevé en la adición de un artículo 13 Bis, algunas equivalencias de términos que permitan la plena identificación de las normas que actualmente se encuentran redactadas en plural para su aplicación a la sociedad conformada por un solo socio. Tales equivalencias, se encuentran relacionadas con los términos de: “socios”, “miembros” y “accionistas”, así como del “contrato social”.

En el rubro de la sociedad anónima igualmente se reforma el artículo 89 en su fracción I para posibilitar la existencia de ésta a partir de un socio. Se realiza la adición de un artículo 97 Bis, en el que se establece la obligación de dejar

constancia en el Registro Público de Comercio el acto que traiga como consecuencia el que un accionista pase a ser propietario de todas las accionista o viceversa. De la misma forma en materia de administración, mediante la adición de un segundo párrafo al artículo 142, se establece que tratándose de sociedades unipersonales el socio único asumirá las facultades del órgano de administración.

Finalmente, se reforma el artículo 229 en su fracción IV para acotar la causa de disolución, porque el número de socios llegue a ser inferior a lo que la ley establece, a los tipos societarios a los que no les es aplicable la unipersonalidad.

Por lo expuesto, someto a la consideración de la honorable Cámara de Diputados el siguiente

**Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Sociedades Mercantiles**

**Artículo Único.** Se reforman los artículos 58, primer párrafo, 87, 89, fracción I, y 229, fracción IV, y se adicionan un último párrafo al artículo 1o.; un artículo 13 Bis; un último párrafo al artículo 74; un artículo 97 Bis, y un segundo párrafo al artículo 142 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, para quedar como sigue:

Artículo 1o. ...

I. a VI. ...

**Sociedad unipersonal es aquella de responsabilidad limitada o anónima, en cuyo capital participa un solo socio.**

**Artículo 13 Bis.** Para los casos de sociedades unipersonales previstos en ésta Ley, los contratos celebrados entre el socio o accionista único y la sociedad, deberán constar por escrito o bajo la forma que exija la Ley, se transcribirán a un libro de actas que llevará la sociedad para tales efectos, que deberá ser firmado por el propio socio o accionista y deberá inscribirse en el Registro Público de Comercio.

**En caso de concurso mercantil del socio o accionista único o de la sociedad unipersonal, no serán oponibles a la masa aquellos contratos comprendidos en el apartado anterior que no hayan sido transcritos al libro de**

**actas y no se hayan inscrito en el Registro Público de Comercio como lo menciona el párrafo anterior.**

**Para los casos de las sociedades unipersonales, previstos en ésta Ley, todas las disposiciones que hacen referencia a “socios”, “miembros” o “accionistas”, se entenderán aplicables respecto del socio único. Asimismo, aquellas disposiciones que hagan referencia a “contrato social”, se entenderán referidas al “acto constitutivo”.**

**A las sociedades anónimas o de responsabilidad limitada, integradas por un solo socio, les serán aplicables las disposiciones de los capítulos respectivos, salvo por las excepciones expresamente contenidas en ésta ley y lo referente al régimen de convocatoria y celebración de las asambleas de socios. Para el caso de éstas sociedades, las decisiones del socio o accionista único deberán constar por escrito y ser firmadas en el libro de actas.**

Artículo 58. Sociedad de responsabilidad limitada es la que se constituye por uno o más socios que solamente están obligados al pago de sus aportaciones, sin que las partes sociales puedan estar representadas por títulos negociables, a la orden o al portador, pues sólo serán cedibles en los casos y con los requisitos que establece la presente ley.

Artículo 74. ...

...

**Cuando el capital social de la sociedad sea propiedad de un solo socio, se entenderá que éste es quien ejerce las funciones de órgano de administración, en cuyo caso, sus decisiones se consignarán en acta, bajo su firma, pudiendo ser ejecutadas y formalizadas por el propio socio o por la persona que este designe como ejecutor o apoderado de la sociedad para tal efecto.**

Artículo 87. Sociedad anónima es la que existe bajo una denominación y se compone de uno o más socios cuya obligación se limita al pago de sus acciones.

Artículo 89. Para proceder a la constitución de una sociedad anónima se requiere:

**I. Uno o más socios;**

II. a IV. ...

**Artículo 97 Bis.** Del acto que traiga como consecuencia que un accionista pase a ser propietario de todas las acciones o viceversa, o de la transmisión de un accionista a otro de todas las acciones que integran el capital social, deberá dejarse constancia en el Registro Público de Comercio dentro de los treinta días siguientes a su celebración. Transcurrido éste plazo, sin haberse realizado la inscripción y hasta el momento en que sea efectuada, el accionista único responderá personal, ilimitada y solidariamente de las obligaciones sociales contraídas durante el periodo de unipersonalidad.

Artículo 142. ...

**Cuando el total del capital social de la sociedad se encuentre suscrito por un solo accionista, se entenderá que éste es quien ejerce las funciones de órgano de administración.**

Artículo 229. ...

I. a III. ...

IV. Porque el número de socios o accionistas llegue a ser inferior al mínimo que esta ley establece, **en su caso;**

V. ...

### Transitorios

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

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

Dado en el Palacio Legislativo, a 13 de noviembre de 2014.— Diputado Erick Marte Rivera Villanueva (rúbrica).»

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

### LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

«Iniciativa que reforma el artículo 186 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, a cargo del diputado Erick Marte Rivera Villanueva, del Grupo Parlamentario del PAN

El que suscribe, diputado Erick Marte Rivera Villanueva, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en uso de las facultades que confieren la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 186 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), mediante su resolución 50/81 del año 1995, aprobó el Programa Mundial de la Juventud 2000 y años posteriores, definiendo a los jóvenes a aquellos comprendidos entre los 15 y 24 años de edad.<sup>1</sup>

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), establecida desde la Liga de las Naciones en 1919 y a la cual México pertenece desde 1931, señala que el derecho a un trabajo digno es un derecho humano mediante el cual se realizan otros derechos como el de vivienda, salud, educación y alimentación.<sup>2</sup>

Analizando la “crisis del empleo juvenil”, estima, entre otros, que<sup>3</sup>

– “Casi 75 millones de jóvenes están sin empleo en el mundo, muchos de los cuales nunca han trabajado”;

– “4 millones más de jóvenes desempleados que en 2007 y que más de 6 millones han abandonado la búsqueda de empleo”;

– La crisis del empleo juvenil “puede tener efectos perjudiciales duraderos en los jóvenes, en particular aquellos que proceden de entornos desfavorecidos”; y

– “La creación de suficientes puestos de trabajo decente para los jóvenes es una cuestión de máxima prioridad mundial”;

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se consagra el derecho al trabajo digno y socialmente útil. Para tal efecto, el Estado promoverá la creación de empleos y la organización social de trabajo.

Asimismo, el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala entre las funciones de la Secretaría de Desarrollo Social, fortalecer el desarrollo, la inclusión y la cohesión social en el país mediante la instrumentación, coordinación y seguimiento de las políticas de atención a los derechos de la juventud.

La Ley Federal del Trabajo establece que **los mayores de dieciséis años pueden prestar libremente sus servicios, con las limitaciones establecidas en esta ley.**

El Plan Nacional de Desarrollo (PND), II. México Incluyente, señala que **es fundamental atender el creciente número de jóvenes que no estudian y no trabajan, además de diseñar intervenciones específicas de política pública enfocadas a mejorar su calidad de vida y sus oportunidades.**<sup>4</sup>

En un escenario en el que la recuperación de la economía mundial es aún incierta y en el que los programas prioritarios del gobierno federal generan incentivos para el crecimiento del mercado laboral informal, resulta prioritario tomar medidas para enfrentar el problema del desempleo. El desempleo juvenil es uno de los que más preocupantes, toda vez que más de la mitad de los jóvenes que quieren trabajar no encuentran la oportunidad de hacerlo y casi el 35 por ciento de los jóvenes desempleados se encuentran en esta situación hace más de un año.

Históricamente, la tasa de desocupación entre jóvenes ha sido mayor a la tasa que corresponde al resto de la población. Esta situación refleja la disparidad de oportunidades para la población que se incorpora a la población económicamente activa. Para el cuarto trimestre de 2013, la tasa de desocupación en población abierta se ubicó en 4.6 por ciento, mientras que para la población de entre 14 y 29 años fue de 7.7 por ciento, siendo mayor para las mujeres (8.8 por ciento) que para los hombres (7.0 por ciento).<sup>5</sup>

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) estima que un 8 por ciento de los profesionistas del país viven en Estados Unidos. Este es un fenómeno sumamente costoso, ya que quienes emigran son jóvenes, muchos de ellos capacitados, con niveles de productividad que bien podrían impulsar el crecimiento de la

economía y que no lo hacen debido a la ausencia de oportunidades laborales. También se observa que contar con estudios de nivel medio superior y superior no garantiza la inserción laboral. La evidencia muestra que el mercado laboral genera mayor número de plazas para jóvenes con educación básica en comparación con el número de empleos generados para jóvenes con mayor nivel de estudios. Por otra parte, no se puede negar que el crimen organizado se ha vuelto un importante empleador de la juventud mexicana.

Durante los últimos meses, el crecimiento del producto interno bruto (PIB) en México registra un crecimiento mediocre, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha modificado la expectativa de crecimiento en varias ocasiones. Esta situación constituye una limitante para el desarrollo del país y tiene implicaciones negativas sobre su bienestar social, capacidad productiva y competitividad.

La situación del poco crecimiento económico afecta severamente el empleo, pues el Gobierno Federal no ha podido generar las condiciones necesarias para la detonación de oportunidades formales suficientes para dar cabida a toda la oferta laboral, ni a toda la capacidad emprendedora del país. Las cifras correspondientes al primer trimestre de 2013, establecen una ocupación y relación laboral con la economía informal para más de 29 millones de mexicanos, condiciones críticas de trabajo para 5.96 millones, subocupación para 3.92 millones y desocupación para 2.5 millones. Además, el número de mexicanos ocupados que no reciben ingreso (3.5 millones), que cuando mucho perciben un salario mínimo (6.2 millones), de los que ganan entre uno y dos salarios mínimos (11.7 millones), de las personas con ocupación pero que no tienen acceso a la seguridad social (30.4 millones) o de quienes no tienen contrato por escrito (15 millones) refleja un escenario altamente preocupante, mostrando que el escaso avance en materia de creación de empleo se ha dado en un contexto en el que además la mayor parte de la población ocupada enfrenta una condición de precariedad.

La Encuesta Nacional de Juventud 2000, señala que un 27.4 por ciento de jóvenes hombres encuestados de 12 a 19 años abandonaron sus estudios por tener que trabajar y sólo el 3.3 por ciento porque sus papás ya no quisieron, mientras que los porcentajes en las mujeres fueron de 20.6 por ciento y 10.6 por ciento respectivamente.

Conforme datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) al segundo trimestre de 2013, los jóvenes

económicamente activos son “poco más de 10 millones, de los cuales 9.1 millones están ya insertos en alguna ocupación mientras que 923 mil realizaban acciones concretas de búsqueda de empleo, en otras palabras, 9.2 por ciento de la población joven se encontraba abiertamente desocupada, contrastando contra una tasa de desocupación abierta de 5 por ciento para toda la fuerza de trabajo del país.”

En 2007 el gobierno federal creó el Programa de Primer Empleo (PPE), que establecía un subsidio que oscilaba de un 100 por ciento de las cuotas obrero-patronales enteradas al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y hasta un 10 por ciento, ya se trataba de un salario menor a 10 veces el salario mínimo vigente en la zona que corresponda a la ubicación geográfica del trabajador o a uno mayor a 20 veces el salario mínimo.<sup>6</sup> Por otra parte, en 2011 se reformó la entonces vigente Ley del Impuesto sobre la Renta que aprobó una deducción del Impuesto sobre la Renta (ISR) como fomento al primer empleo (como aquel trabajador que no tenga registro previo de aseguramiento en el régimen obligatorio ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, por no haber prestado en forma permanente o eventual un servicio remunerado, personal y subordinado a un patrón). Sin embargo en 2013 se derogaron las disposiciones relativas en la Ley del ISR.

Como se ha precisado los jóvenes se encuentran en un círculo vicioso: no encuentran empleo porque no tienen experiencia y no tienen experiencia porque no encuentran empleo. Para que salgan de este círculo, la presente Iniciativa es que se considera oportuno retomar este estímulo fiscal que se deroga en 2013, para promover el primer empleo en jóvenes y con ello contribuir a la productividad y crecimiento económico del país.

Con la presente Iniciativa a la Ley del Impuesto sobre la Renta se propone establecer un estímulo fiscal (deducción del ISR) de manera automática frente a la declaración impositiva. Ello simplifica al patrón los trámites administrativos con la autoridad al contratar a un joven para su primer empleo, pues únicamente debía de formalizar la relación laboral. Cabe señalar que la Ley del ISR vigente contempla deducciones a los patrones que contraten a personas con discapacidad y a adultos mayores, por lo que se actualiza la posibilidad de aplicar estas medidas al joven empleado primerizo, como se tenían anteriormente.

Con la presente iniciativa se propone adicionar un último párrafo al artículo 186 de la Ley del Impuesto sobre la Ren-

ta, con la finalidad de crear una deducción en el ISR que fomente el primer empleo, con ello se pretende:

- a) Capacitar a los jóvenes y otorgar experiencia laboral.
- b) Presentar una mejor alternativa al fenómeno de la migración o delincuencia organizada, al no encontrar oportunidades de superación.

Al ser una deducción adicional, el patrón evitara solicitar el subsidio al gobierno federal, por lo que el estímulo será más accesible, ya que solo lo reportará en sus declaraciones, sin que ello restrinja a la autoridad la verificación de la información.

Por lo anteriormente expuesto someto a consideración la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto**

**Único.** Se adiciona un tercer párrafo al artículo 186 de la Ley del Impuesto sobre la Renta para quedar como sigue:

### **Ley del Impuesto sobre la Renta**

#### **Título VII De los Estímulos Fiscales**

#### **Capítulo II De los patrones que contraten a personas que padezcan discapacidad, adultos mayores y jóvenes que se emplean por vez primera**

#### **Artículo 186. ...**

...

**El patrón que contrate a jóvenes entre 16 y 23 años que no hayan sido registrados anteriormente en el régimen obligatorio ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, se le otorgará un estímulo fiscal equivalente al 50 por ciento del salario efectivamente pagado a dichos empleados, desde su ingreso a la entidad empleadora y hasta un año laborado.**

#### **Transitorios**

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

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

**Notas:**

1 Instituto Mexicano de la Juventud, Encuesta Nacional de Juventud 2000.p.147

2 [http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/muestratratado\\_nva.sre?id\\_tratado=27&depositario=0](http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_tratado=27&depositario=0)

3 Resolución y conclusiones de la 101 reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2012, en [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed\\_norm/—relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_187080.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_norm/—relconf/documents/meetingdocument/wcms_187080.pdf)

4 Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018), en <http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND-Eje-2.pdf>

5 Inegi, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Datos históricos (1er trimestre a, 2013).

6 DOF: 23/01/2007, **decreto** que establece las directrices generales para dar cumplimiento al programa Primer Empleo, en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4960022&fecha=23/01/2007](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4960022&fecha=23/01/2007)

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de noviembre de 2014.— Diputado Érick Marte Rivera Villanueva (rúbrica).»

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

---

LEY GENERAL PARA LA INCLUSION DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

---

«Iniciativa que reforma el artículo 42 de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, a cargo de la diputada Tania Margarita Morgan Navarrete, del Grupo Parlamentario del PAN

La que suscribe, Tania Margarita Morgan Navarrete, diputada federal de la LXII Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así

como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta Honorable Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman las fracciones V, VI, se adiciona una nueva fracción XVII, recorriendo y adicionando en su orden la subsecuente como nueva fracción XVIII del artículo 42 de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, lo anterior al tenor de la siguiente:

Derivado de la necesidad de abrir espacios de participación juvenil, y de comunicación entre el sector joven y el poder legislativo, se convocó de manera nacional del 1 de Octubre de 2013 al 29 de Noviembre del mismo, a jóvenes entre 18 y 29 años de edad a participar en Iniciativa Joven-Es por México, convocatoria realizada por la H. Cámara de Diputados a través de la Comisión de Juventud y el Instituto Nacional Electoral, así como por diferentes instituciones públicas y académicas federales. En dicha convocatoria resultó como ganador Carlos Alberto Barrientos Anda, en la categoría B en la temática, Atención a Grupos Vulnerables, así pues en respuesta al compromiso y obligación que se le fue otorgada a la Comisión de Juventud, y en mi calidad de secretaria de dicha comisión presento ante ustedes de manera íntegra la siguiente iniciativa.

**Exposición de Motivos**

Históricamente, se pueden advertir múltiples maneras de violencia, maltrato y abuso hacia las personas con discapacidad. En las sociedades antiguas era normal el infanticidio cuando nacían niños con ciertas disfuncionalidades. Posteriormente la iglesia católica prohibió el infanticidio, pero otorgó a la discapacidad un origen sobrenatural. Luego, en la época socialdemócrata nazi, fue costumbre esterilizar a las personas con discapacidad, aún sin su consentimiento. Poco a poco, los avances de la medicina y la psicología lograron restituir los derechos de las personas con discapacidad. Estas personas fueron recibiendo un trato igualitario que se reflejó en oportunidades para un debido tratamiento, rehabilitación y una definitiva para la inclusión social.

Conforme la fracción XXI de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, las personas con discapacidad son aquellas que por razones congénitas o adquiridas presentan una o más deficiencias de carácter físico, mental, intelectual o sensorial, ya sea permanente o temporal; impidiendo así, su inclusión plena y efectiva con el entorno social.

En la actualidad de nuestro país, los jóvenes con discapacidad han sido parte de los grupos más vulnerables y excluidos. Las consecuencias de esta exclusión pueden verse en la alta incidencia de la pobreza, la baja educación y preparación para desarrollar proyectos de vida independiente, los obstáculos arquitectónicos de la civilización, las actitudes evasivas de las comunicaciones que impiden su participación social y en el persistente estigma que disminuye sus oportunidades y expectativas de inclusión.

Una de cada tres personas en el país considera que no se respetan los derechos de las personas con discapacidad. En México se observa que el 9% de la población entre 12 y 17 años no está dispuesta a permitir que personas con discapacidad vivan con ellos. Así como también se observa que, según la “Encuesta Nacional sobre Discriminación 2010” de las Naciones Unidas, en nuestro país la tasa de participación económica en la población con discapacidad es solo de 25%; dejando explícitas las grandes barreras y fronteras, tanto arquitectónicas como sociales, a las que se enfrentan los discapacitados dentro de esta inmensa segregación social.

Por otro lado, de acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo, cerca del 60% del total de las personas con discapacidad en edad para trabajar están desempleadas, y una de cada cinco de las personas más pobres es una persona con discapacidad.

Según datos del Censo de Población y Vivienda de 2010, en nuestro país habitan 5 millones 900 mil personas con discapacidad; de ellos, 1 millón 200 mil son niños o adolescentes de hasta 19 años, equivalente al 1.46% de la población, y en las zonas rurales el 23% de la población tiene alguna discapacidad.

Debemos recordar que los niños y jóvenes de nuestro país que poseen alguna discapacidad tienen las mismas necesidades y derechos que todas las personas. Es decir, un ambiente familiar capaz de brindarles afecto y seguridad para que crezcan sanos y en alegría; un medio social que los incluya y que promueva su desarrollo personal; y al igual que cualquier otro individuo, deben tener acceso de calidad a la educación, la salud, el deporte, el empleo y la protección social necesaria que les permita desarrollar al máximo sus capacidades para que puedan contribuir positivamente en la sociedad a la que pertenecen.

Con la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño en 1989 y 15 años después, la Convención sobre

los Derechos de las Personas con Discapacidad, refleja el significativo avance que a nivel internacional se ha logrado en el terreno de la lucha por los derechos humanos para todas las personas y más aún para aquellas que presentan una discapacidad.

Por otra parte, en nuestro país, gracias a la aprobación de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2011, se han establecido políticas y acciones para poder asegurar la inclusión de las personas con discapacidad a la sociedad en un marco de respeto, igualdad y equiparación de oportunidades.

A partir de esta ley, se creó el Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad, organismo público descentralizado cuyo objeto es establecer la política pública para las personas con discapacidad mediante la coordinación institucional e interinstitucional, así como promover, fomentar y evaluar la participación de los sectores público y privado en las acciones, estrategias, políticas públicas y programas derivados de la Ley y demás ordenamientos.

Esta ley y su respectivo reglamento han traído beneficios para el sector de nuestra sociedad que presenta alguna discapacidad, claro ejemplo de estas acciones se encuentra la Biblioteca de México “José Vasconcelos” cuyo acervo está compuesto por 600 títulos en braille y 200 en discos compacto, en un espacio único en su tipo en el país por su infraestructura, equipamiento, servicios y diseño; todo con el fin de atender a niños, adolescentes y adultos con ceguera, o debilidad visual.

Otro ejemplo de ello son los servicios que presta la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS), la cual promueve en cada entidad federativa, la creación y operación de bolsas de trabajo especializadas, la instalación de Centros de Evaluación para la identificación de las habilidades y capacidades con que cuentan las personas con discapacidad o los jóvenes y adultos que buscan integrarse al aparato productivo y el establecimiento de líneas de colaboración entre organismos públicos y privados para la conformación de Redes de Servicios. Mediante estas acciones, las personas con discapacidad que buscan trabajo, reciben la atención requerida de acuerdo a sus características, necesidades e intereses ocupacionales.

Pese a estas acciones la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad no menciona ni abarca el te-

ma de la violencia, maltrato o abuso; y en la actualidad es innegable que los niños, jóvenes y adultos con discapacidad, motriz, sensorial, intelectual o mental son víctimas de estas conductas dadas en el ambiente doméstico, escolar, laboral o en las mismas instituciones que atienden sus necesidades de salud o de apoyos sociales, lo que se ha convertido en una verdadera agresión que impide su inclusión en un ambiente de respeto, seguridad, tolerancia y paz.

Algunas razones por las cuales los jóvenes son víctimas de violencia, maltrato o abuso de acuerdo al informe Nacional sobre “Violencia de Género en la Educación Básica en México”, elaborada por la SEP en conjunto con la UNICEF en el 2010, se encuentran por usar aparatos de ayuda para caminar u oír, usar lentes o simplemente por tener alguna discapacidad física considerada como un defecto.

En otras ocasiones las situaciones de maltrato se dan desde el momento en que la familia se entera de la discapacidad de los niños. Múltiples familias con miembros con discapacidad, informan que es la actitud del médico pediatra o en su caso el personal de salud, quien les dio la noticia de la discapacidad de sus hijos, quienes marcaron la posterior aceptación de la discapacidad del mismo, en la mayoría de los casos de manera negativa, pues frases como “su hijo no sobrevivirá más de unos pocos años” son muy abundantes en las historias relatadas por las familias manifestando que fueron dichas por aquellos. Esto para algunas madres y padres agueridos significa un reto personal el de contradecir los fatales pronósticos de los médicos, pero para otros menos preparados para situaciones adversas de la vida, significa el aislamiento de su hijo, no brindarle oportunidades de tratamiento y en muchos casos recurrir al maltrato como una forma de manifestar la impotencia vivida ante la situación de enfermedad.

Otra forma en que se da el maltrato hacia estas personas es en las instituciones de cuidado de los mismos. En muchas ocasiones dichas instituciones no realizan un control riguroso de las condiciones mentales de sus empleados, quienes al verse y sentirse en situación de poder frente a su paciente, abusan física y gravemente de él. Es por eso indispensable realizar una exhaustiva selección de personal para asegurar que las personas que están a cargo del cuidado, enseñanza o atención de los discapacitados, no solo tengan los estudios y la preparación, sino además las características humanistas y humanitarias que le permitan atender con cariño, dedicación y entrega las necesidades especiales de los pacientes que atienden.

Es importante resaltar que el maltrato no solo se realiza por acción sino también por omisión. La indiferencia hacia las personas con discapacidad es una forma de maltrato muy frecuente. Ignorar y desatender las necesidades del niño con discapacidad o al contrario, la sobreprotección, son también maneras de maltrato. Cuando a un niño con discapacidad, el padre o tutor hace todas las tareas por él, el niño se siente agredido pues lo están incapacitando más de lo que su enfermedad ya lo hace.

Por otra parte, es de destacar que desde el ámbito legal, existen diversos delitos tanto a nivel federal como local para sancionar la explotación, violencia, abuso y corrupción de las personas con discapacidad. En específico, el Código Penal Federal establece diversos delitos contra la corrupción, turismo sexual, explotación, lenocinio, y trata de menores y personas con discapacidad, agravando dichos delitos en caso de que sean cometidos por las personas que tienen a su cargo la atención de la persona discapacitada. No obstante a las sanciones penales que se pudieran interponer, en los demás cuerpos normativos no se establecen acciones para poder prevenir y sancionar estas conductas delictivas.

El rango que los tratados internacionales adquieren en México luego de la reforma Constitucional del año 2011, permite que los derechos reconocidos en la Convención del mismo año sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad adoptada por la Organización de Naciones Unidas en el año 2006 y ratificada por México en el año 2007, marquen la guía para que las personas con discapacidad puedan demandar mejores medidas e instrumentaciones por parte del Gobierno.

En su artículo 16, sobre Protección contra la explotación, violencia y el abuso, la Convención refiere: “Los Estados partes adoptaran las medidas de carácter legislativo, administrativo, educativo y de otra índole que sean pertinentes para proteger a las personas con discapacidad, tanto en el seno del hogar como fuera de él, contra todas las formas de explotación, violencia y abuso, incluidos los aspectos relacionados con el género...”

Traduciendo la letra y espíritu del artículo anterior, se obliga a los Estados a iniciar un ciclo permanente de operación para prevenir y erradicar las prácticas de violencia, maltrato y abuso hacia las personas con discapacidad; pues claro ejemplo de estas conductas se manifiesta en el *bullying* escolar.

Lo señalado a lo largo del presente representa una desventaja y discriminación para las personas con discapacidad, que potencializa su segregación y aleja la conformación de una sociedad inclusiva y respetuosa conforme a los Derechos Humanos de toda persona. Prevenir situaciones de violencia, maltrato y abuso hacia las personas con discapacidad significa evitarles dolores físicos, sufrimiento emocional, dificultades para su integración y secuelas añadidas a las que ya presentan por su discapacidad, además de evitar grandes costos económicos.

Por ello se propone la adición de un capítulo a la Ley General para la inclusión de las personas con discapacidad, con el propósito de establecer de manera prioritaria medidas para prevenir y erradicar la violencia, maltrato y abuso hacia las personas con discapacidad que los gobiernos de los Estados y el Distrito Federal, en coordinación con el Consejo Nacional para el Desarrollo y la inclusión de las personas con Discapacidad (Conadis), deberán implementar.

Las acciones que se pretenden implementar a través de esta propuesta de decreto se determinarán en la partida presupuestaria que se determine para tales fines en el Presupuesto de Egresos de cada entidad federativa, así como la evaluación se realizará con base en indicadores aquí descritos como aquellos que tengan relación en materia de discapacidad realizados por organismos nacionales e internacionales en los que México ha sido evaluado.

La evaluación de conformidad con el artículo 87 del Reglamento de la Ley General para la inclusión de las personas con discapacidad tendrá por objeto adecuar las estrategias de operación y la definición de las políticas relacionadas con la inclusión de las personas con discapacidad, debiendo contribuir con la información para los procesos de transparencia y rendición de cuentas.

Lo anterior, sin perjuicio de la evaluación del desempeño que realicen las instancias competentes en los términos de los artículos 110 y 111 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y demás disposiciones jurídicas aplicables.

De aprobarse, se otorgará sustento jurídico a las acciones que implementen tanto el Consejo como los Poderes Ejecutivos de cada entidad federativa y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal para alcanzar el objetivo de poder realmente incluir a las personas con discapacidad a la sociedad

en un marco de respeto, igualdad y equiparación de oportunidades; acabando con las conductas de violencia, maltrato y abuso que reciben en el entorno en el que se desenvuelven.

Con lo anteriormente expuesto, y con la finalidad de adecuar el ámbito normativo, la suscrita Diputada Tania Margarita Morgan Navarrete del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, acude a esta soberanía para someter a consideración de esta Honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto que reforma y adiciona diversas fracciones del artículo 42 de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad**

A fin de que se establezcan las medidas para prevenir y erradicar la violencia, el maltrato y abuso hacia las personas con discapacidad, para quedar como sigue:

#### **Título Segundo**

##### **Capítulo I**

...

##### **Capítulo II Atribuciones**

**Artículo 42.** Para el cumplimiento de la presente Ley, el Consejo tendrá las siguientes atribuciones:

**I...**

**II...**

**III...**

**IV...**

**V.** Promover la elaboración, publicación y difusión de estudios, investigaciones, obras y materiales sobre el desarrollo e inclusión social, económico, político y cultural de las personas con discapacidad. Asimismo, promover la elaboración de los programas, proyectos y protocolos específicos para la investigación y divulgación de los casos en que se incurra con violencia, maltrato, abuso, o de su sospecha, hacia las personas con discapacidad;

**VI.** Promover y fomentar la cultura de la dignidad y respeto de las personas con discapacidad, a través de programas y campañas de sensibilización y concientización, con el fin de evitar todo tipo de agresión y abuso que atente contra su integridad, así como para promover su correcta inclusión social;

Las erogaciones destinadas para dichas campañas, programas y proyectos mencionados en el primer párrafo de la fracción VI del presente artículo, se sujetarán a los recursos del patrimonio del consejo previstos en el artículo 41 de la presente ley.

**VII...**

**VIII...**

**IX...**

**X...**

**XI...**

**XII...**

**XIII...**

**XIV...**

**XV...**

**XVI...**

**XVII.** Promover el desarrollo, elaboración y actualización de una base de datos nacional que facilite el registro de información de los resultados de las campañas, programas y proyectos específicos a los que se refiere la fracción VI del presente artículo.

**XVIII.** Las demás que se establezcan en esta Ley, su Reglamento, Estatuto Orgánico del Consejo y demás disposiciones aplicables.

### Transitorios

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

**Segundo.** El Ejecutivo Federal contará con 90 días, a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para realizar las adecuaciones reglamentarias correspondientes.

### Referencias:

- Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad.
- Reglamento de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad.
- Convención del año 2011 sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- Sin autor (2013), “La Biblioteca de México José Vasconcelos” Revista Educación y Cultura, México, Zenago Editores, SC, 53-55.
- Página oficial de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

Palacio Legislativo de San Lázaro; Cámara de Diputados, a 20 de noviembre de 2014.— Diputada Tania Margarita Morgan Navarrete (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, para dictamen.**

---

### CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

---

«Iniciativa que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Gabriela Medrano Galindo, del Grupo Parlamentario del PVEM

Quien suscribe, Gabriela Medrano Galindo, diputada federal del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México de la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

El patrimonio histórico-cultural está constituido por todos aquellos elementos y manifestaciones tangibles o intangibles producidas por las sociedades pasadas, resultado de un proceso histórico en donde la reproducción de las ideas y del material se constituyen en factores que identifican y diferencian a cada país o región.

Desafortunadamente, la dinámica de la actividad humana misma conlleva a la transformación, el deterioro y la destrucción de los recursos histórico-culturales. En ocasiones, el interés económico de maximizar los beneficios resulta más importante que la adopción de medidas concretas de salvaguarda de los diversos componentes que integran el patrimonio de la humanidad.

Por este motivo la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) contribuye desde 1946 a proteger el patrimonio histórico universal mediante diversas convenciones y recomendaciones a la comunidad internacional para tomar acciones en la materia.

Nuestro país cuenta con una cuantiosa lista de inmuebles y objetos muebles de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico y etnográfico que integran nuestro patrimonio cultural, del cual también forman parte el patrimonio documental y bibliográfico, las zonas arqueológicas, así como los sitios naturales que tienen algún valor artístico, histórico o antropológico.

En México no existe casi ninguna región que no posea monumentos históricos o sitios arqueológicos que por su valor constituyen un preciado tesoro para la nación cuya protección y preservación deben ser de interés público pues resultan fundamentales para la conservación y el fortalecimiento de las creencias, las tradiciones y la identidad del pueblo mexicano.

El saqueo y la dispersión del patrimonio cultural e histórico son problemas serios a los cuales se han enfrentado muchos sitios arqueológicos a lo largo del tiempo. La UNESCO ha establecido que alrededor del mundo se ha venido registrando un sensible aumento en los casos de saqueo y destrucción del patrimonio cultural de la humanidad.

Para reducir al mínimo posible o en su caso erradicar las actividades que atentan contra el patrimonio histórico uni-

versal, la UNESCO ha realizado una intensa labor normativa para el reforzamiento del derecho internacional de la cultura con lo que se pretende dar respuesta a los problemas que afectan a los bienes culturales.

El resultado de esa labor discurre a través de grandes tratados que obligan intensa y positivamente a todos los Estados que los suscriben a dictar, a su vez, disposiciones normativas para tutelar los bienes culturales de trascendencia que se encuentran en sus territorios.

Nuestro país tiene el privilegio de hallarse en la lista de los 10 países con más sitios declarados como Patrimonio de la Humanidad. Este privilegio es motivo de orgullo y riqueza, debido a que atrae grandes cantidades de turistas extranjeros, pero al mismo tiempo nos confiere obligaciones. El artículo 4o. de la Convención para la Protección de la Herencia Cultural y Natural de la Humanidad dice:

“Cada uno de los Estados parte [...] reconoce que la obligación de identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio, le incumbe primordialmente y añade que cada Estado parte procurará actuar con ese objeto por su propio esfuerzo y hasta el máximo de los recursos de que disponga, y llegado el caso, mediante la asistencia y la cooperación internacionales de que se pueda beneficiar, sobre todo en los aspectos financiero, artístico, científico y técnico”.

En cuanto a los medios que deben posibilitar el logro de ese resultado, el artículo 5° de la misma Convención señala la adopción de “las medidas jurídicas, científicas, técnicas, administrativas y financieras adecuadas, para identificar, proteger, conservar, revalorizar y rehabilitar ese patrimonio”.

En nuestro país el régimen legal del patrimonio cultural está asentado en nuestra Carta Magna, en el artículo 73, fracción XXV, en el cual se faculta al Congreso para legislar en la materia; así como en el artículo 4o., donde se garantiza el derecho de las y los mexicanos al acceso a la cultura y disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en materia cultural.

Asimismo, se cuenta con la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas; La Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia; La Ley General de Bienes Nacionales en sus artículos 2, 5,

20, 25, 29, 35, 42, 43, 46, y 47, los cuales regulan el dominio, uso y protección del patrimonio cultural inmueble histórico.

No obstante, la existencia de los instrumentos jurídicos citados no ha sido suficiente para garantizar la preservación integral de nuestro patrimonio e identidad, motivo por el cual consideramos necesario elevar a rango constitucional la protección y preservación de nuestros recursos histórico-culturales, de manera tal que se fortalezcan los esfuerzos que el Estado mexicano lleva a cabo para tal efecto.

Bajo esta lógica, creemos pertinente proponer una adición al texto del párrafo tercero del artículo 27 constitucional, donde se instituye el aprovechamiento y la regulación de los bienes territoriales en beneficio social, con objeto de establecer que la nación tendrá la obligación de dictar las medidas necesarias para preservar mejor los monumentos arqueológicos y de carácter histórico con los cuales contamos.

Por lo anteriormente expuesto, se pone a consideración de la asamblea el siguiente proyecto de

**Decreto que reforma el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se adiciona el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como a continuación se presenta:

**Artículo 27. ...**

...

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar los

monumentos arqueológicos y de carácter histórico; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

...

...

...

...

...

...

...

**I. a XX. ...**

**Artículo 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 20 de noviembre de 2014.—  
Diputada Gabriela Medrano Galindo (rúbrica).»

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

---

**LEY DE MIGRACION**

---

«Iniciativa que reforma los artículos 159 y 160 de la Ley de Migración, a cargo del diputado René Ricardo Fujiwara Montelongo, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

El que suscribe, René Ricardo Fujiwara Montelongo, diputado del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Con-

greso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6o., numeral 1, fracción I, 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta soberanía, la Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Migración, al tenor del siguiente

### Planteamiento del problema

La migración constituye hoy día un tema de suma trascendencia en la agenda nacional pero sobretodo en la agenda internacional de los países que se encuentran en zonas y regiones con un importante número de flujo de personas. Su presencia cada vez mayor, obliga a los estados a abordarlo no sólo desde la política interior, sino también desde las relaciones bilaterales y regionales, e incluso en las agendas de seguridad nacional.

La Organización de las Naciones Unidas estima que a Septiembre de 2013, el número de migrantes internacionales a nivel mundial alcanzó los 232 millones de personas,<sup>1</sup> representando el 3.2 por ciento de la población mundial, de los cuales 40 millones lo hacen con carácter de indocumentados.

Este organismo internacional estimó durante el *Diálogo de alto nivel sobre la migración internacional y el desarrollo* que el norte, es decir los países desarrollados, acogen a 136 millones de migrantes internacionales, mientras que en el Sur, a saber los países en desarrollo, residen 96 millones. La mayoría de los migrantes internacionales están en edad laboral (20 a 64 años) y representan el 74 por ciento del total. A nivel mundial, las mujeres representan el 48 por ciento de todos los migrantes internacionales.

Generalmente este concepto se asocia como un problema social, sin embargo en Nueva Alianza consideramos que la migración es una valerosa expresión de la voluntad de una persona por superar la adversidad y acceder a una vida mejor para ellos y sus familias. La migración puede producir beneficios sustanciales, las economías tanto de países desarrollados como de países en desarrollo necesitan de las y los migrantes para satisfacer la demanda de trabajadores con diferentes grados de especialización.

Así lo ha afirmado también el secretario general adjunto de las Naciones Unidas de Asuntos Económicos y Sociales Wu Hongbo, quien ha compartido nuestra ideología al señalar que “si la migración se regula debidamente, puede

aportar una contribución muy importante al desarrollo social y económico tanto en los países de origen como en los países de destino, ya que amplía las oportunidades de que disponen los individuos y es un medio esencial para aumentar el acceso a los recursos y reducir la pobreza”.

Por nuestra ubicación geográfica, México se convierte en un país con un flujo importante de personas que con el objetivo de encontrar un mejor futuro para sí y sus familias en la búsqueda del llamado “sueño americano”, se encuentran con una serie de obstáculos que conlleva esta aventura tan riesgosa y que en muchas ocasiones lamentablemente ocurren desenlaces dolorosos, llegando incluso hasta la pérdida de la vida.

En el marco del diálogo anteriormente citado, la ONU dio a conocer que en 2013, la mitad del total de migrantes internacionales vivían en 10 países, de los cuales, Estados Unidos albergaba el mayor número de estas personas con un total de 45.8 millones. Asimismo, dicho país recibió el mayor número de migrantes internacionales entre 1990 y 2013, es decir casi 23 millones, lo que equivale a un millón de migrantes internacionales más por año.

Sin embargo, esta crisis humanitaria no sólo existe en el territorio del país vecino del norte; el problema se ha convertido en un asunto de Estado regional en donde México juega un papel trascendental para resolver esta lamentable situación. El Relator de la Organización de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Migrantes estima que el registro de la población migrante en tránsito por nuestro país oscila en unas 400 mil personas aproximadamente.<sup>2</sup>

Lamentablemente muchos migrantes se ven obligados a trasladarse debido a la pobreza, la falta de un trabajo decente, las violaciones a sus derechos humanos, un conflicto armado, la persecución y la degradación del medio ambiente. Cuando no existen posibilidades de migración normal, los migrantes recurren a mecanismos de migración irregular.

De acuerdo con el Informe *Enfrentarse a una pesadilla, la desaparición de personas en México*, presentado por Amnistía Internacional en junio de 2013, una de las principales víctimas de desaparición o desaparición forzada en nuestro país son las y los migrantes mexicanos o centroamericanos que intentan llegar a la frontera con Estados Unidos, en la mayoría de los casos perpetuados por la delincuencia organizada o lo más terrible, con la complacencia de servidores públicos.

Los migrantes objeto de tráfico ilícito son vulnerables a la explotación y el abuso, sus vidas y seguridad muchas veces corren peligro: se pueden asfixiar en el interior de los contenedores, perecer en el desierto o ahogarse en el mar mientras son conducidos por quienes lucran con un tráfico en el que los migrantes se convierten en mercancías.

La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en su estudio *La globalización de la delincuencia: Una evaluación de la amenaza del crimen organizado transnacional*, estima que el delito de tráfico de indocumentados genera anualmente alrededor de 6.750 millones de dólares para la delincuencia organizada que opera en las 2 rutas principales del tráfico ilícito de personas: de África oriental, septentrional y occidental hacia Europa; y de América del Sur hacia América del Norte, ruta en la que se ve involucrada nuestra nación. Sin embargo, por tratarse de un delito clandestino, esa cifra presumiblemente es mucho mayor y por lo tanto difícil de determinar con precisión.

Este estudio afirma también que, alrededor de un tercio de los inmigrantes en Estados Unidos son ilegales y que un 80 por ciento de estos procede de Centro y Sudamérica, incluido México. De todos los inmigrantes ilegales en los Estados Unidos, se calcula que entre el 25 por ciento y el 40 por ciento entraron en el país con un visado legal y se quedaron después de la expiración de sus visados, mientras que el resto entró en forma clandestina. De estas entradas clandestinas, alrededor del 97 por ciento se producen en la frontera entre México y los Estados Unidos.

Los traficantes de migrantes suelen realizar sus actividades con poca o ninguna consideración por la vida de las personas cuyas dificultades han generado la demanda de sus servicios. Los supervivientes han relatado historias desgarradoras de sus terribles experiencias: personas hacinadas en depósitos sin ventanas, forzadas a permanecer sentadas sin moverse en medio de orina, agua de mar, heces o vómitos, privadas de alimentos y de agua, mientras a su alrededor otros mueren y sus cadáveres son tirados por la borda o dejados al lado del camino.

El tráfico ilícito de migrantes y las actividades que lo rodean aportan inmensos beneficios a los autores de esos delitos, lo cual genera un aumento considerable en la corrupción y la delincuencia organizada. Estas inhumanas prácticas constituyen un negocio mortífero que debe combatirse frontalmente y con la máxima urgencia.

De igual forma, el tema de las y los niños migrantes se ha convertido en una cuestión sumamente alarmante que ha traspasado los niveles de alerta para la región de Latinoamérica y de los Estados Unidos de América, convirtiéndose en una auténtica crisis humanitaria. El tránsito de estos menores se agrava debido a que este trayecto se realiza sin la compañía de sus padres por lo que el peligro aumenta seriamente, sumado al alto índice de violencia e inseguridad que se vive día a día en el territorio nacional.

Según datos de la Agencia de Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos, hasta el mes de mayo de 2014 las autoridades migratorias norteamericanas detuvieron a 47 mil menores de edad, cifra que supera el monto total de detenciones hechas en el año 2013, que fue de 38 mil 833. Gran parte de estas detenciones han ocurrido en Río Grande, en el estado de Texas, donde se registra el 71 por ciento de los casos representando un aumento del 168 por ciento en comparación al año pasado, preocupando que 3 de cada 4 menores sin acompañante son originarios de Centroamérica.

Así las cosas, el delito de tráfico de indocumentados está tipificado en nuestro marco jurídico como un delito especial en la Ley de Migración, concretamente en el artículo 159 de dicho ordenamiento. Sin embargo, el texto normativo que regula actualmente esta conducta ilícita contiene lagunas legales que no cumplen a cabalidad con las garantías de legalidad y certeza jurídica que exige nuestra Constitución y generan vicios de fondo e interpretaciones judiciales, aspectos que retrasan la aplicación de las penas para los delincuentes que cometen estas violaciones a los derechos humanos en detrimento de las y los migrantes en su ingreso, salida, tránsito y estancia por el territorio nacional.

A nombre de mi Grupo Parlamentario de Nueva Alianza y en aras de sumarnos a los esfuerzos que tanto el gobierno de la república como las naciones hermanas de nuestra región están emprendiendo para atender el tema migratorio, presento ante esta honorable asamblea la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona diversas disposiciones a la Ley de Migración, en materia de tráfico de indocumentados, perfeccionando el tipo penal para dotar a las autoridades investigadoras y judiciales de una herramienta ineludible para atacar eficazmente la comisión de este lacerante delito.

## Argumentación

En el análisis profundo de esta conducta ilícita, resulta complicado fijar la dimensión real de este delito, debido a su naturaleza clandestina y a la dificultad para determinar cuándo la migración irregular es facilitada por los delincuentes. Sin embargo, el gran número de migrantes dispuestos a correr riesgos en busca de una vida mejor o cuando no pueden emigrar por las instancias legales, brinda una provechosa oportunidad a los delincuentes para explotar su vulnerabilidad.

En este contexto, el tráfico ilícito de migrantes constituye una preocupación mundial, pues afecta a un gran número de países en el mundo que son puntos de origen, tránsito o destino de indocumentados. La delincuencia organizada lucra con el tráfico ilícito de migrantes a través de fronteras y entre continentes.

Por estas razones nos es imperativo realizar las medidas legislativas pertinentes que coadyuven en una mejor actuación de las autoridades en la lucha por erradicar estas conductas violatorias de los derechos humanos.

El Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (el protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes) en su artículo 3o. define al tráfico ilícito de migrantes como “la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material.”

Asimismo, en el artículo 6o. del citado tratado internacional, vinculante para el Estado mexicano, establece lo siguiente:

“1. Cada Estado parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente y con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material:

### a) El tráfico ilícito de migrantes;

b) Cuando se cometan con el fin de posibilitar el tráfico ilícito de migrantes:

i) La creación de un documento de viaje o de identidad falso;

ii) La facilitación, el suministro o la posesión de tal documento.

c) La habilitación de una persona que no sea nacional o residente permanente para permanecer en el Estado interesado sin haber cumplido los requisitos para permanecer legalmente en ese Estado, recurriendo a los medios mencionados en el apartado b) del presente párrafo o a cualquier otro medio ilegal.

## 2. Cada Estado parte adoptará asimismo las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito:

a) Con sujeción a los conceptos básicos de su ordenamiento jurídico, la tentativa de comisión de un delito tipificado con arreglo al párrafo 1 del presente artículo;

b) ...

c) ...

3. Cada Estado parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para considerar como circunstancia agravante de los delitos tipificados con arreglo al apartado a), al inciso i) del apartado b) y al apartado c) del párrafo 1 del presente artículo y, con sujeción a los conceptos básicos de su ordenamiento jurídico, de los delitos tipificados con arreglo a los apartados b) y c) del párrafo 2 del presente artículo toda circunstancia que:

a) ...

b) ...

4. ...”

Como podemos analizar, el protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, mejor conocido como el *Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes* obliga a los Estados parte, como lo es el Estado mexicano, a adoptar las medidas legislativas que sean necesarias para tipifi-

car la tentativa de la comisión del delito de tráfico ilícito de migrantes.

Cabe señalar que anteriormente, el tipo penal del tráfico ilícito de indocumentados estaba regulado en la Ley General de Población en su artículo 138, sin embargo, con la expedición de la Ley de Migración publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 2011, esta conducta ilícita se trasladó a la nueva normatividad, derogando el citado artículo 138 para regularse en el artículo 159 de la ley vigente.

#### Ley General de Población (Derogado)

**Artículo 138.** Se impondrá pena de ocho a dieciséis años de prisión y multa de cinco mil a quince mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de consumir la conducta, a quien por sí o por interpósita persona, con propósito de tráfico, **pretenda llevar** o lleve mexicanos o extranjeros a internarse a otro país, sin la documentación correspondiente.

Igual pena se impondrá a quien por sí o por medio de otro u otros introduzca, sin la documentación correspondiente expedida por autoridad competente, a uno o varios extranjeros a territorio mexicano o, con propósito de tráfico, los albergue o transporte por el territorio nacional con el fin de ocultarlos para evadir la revisión migratoria.

A quien a sabiendas proporcione los medios, se preste o sirva para llevar a cabo las conductas descritas en los párrafos anteriores, se le impondrá pena de uno a cinco años de prisión y multa hasta el equivalente a cinco mil días de salario mínimo conforme al que esté vigente en el Distrito Federal.

Se aumentarán hasta en una mitad las penas previstas en los párrafos precedentes, cuando las conductas descritas se realicen respecto de menores de edad; o en condiciones o por medios que pongan en peligro la salud, la integridad o la vida de los indocumentados, o cuando sean sometidos a tratos inhumanos que vulneren sus derechos fundamentales; o bien cuando el autor del delito sea servidor público.

#### Ley de Migración (Texto Vigente)

**Artículo 159.** Se impondrá pena de ocho a dieciséis años de prisión y multa de cinco mil a quince mil días

de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, a quien:

**I.** Con propósito de tráfico lleve a una o más personas a internarse en otro país sin la documentación correspondiente, con objeto de obtener directa o indirectamente un lucro;

**II.** Introduzca, sin la documentación correspondiente, a uno o varios extranjeros a territorio mexicano, con objeto de obtener directa o indirectamente un lucro, o

**III.** Albergue o transporte por el territorio nacional, con el objeto de obtener directa o indirectamente un lucro, a uno o varios extranjeros con el fin de evadir la revisión migratoria.

Para efectos de la actualización del delito previsto en este artículo, será necesario que quede demostrada la intención del sujeto activo de obtener un beneficio económico en dinero o en especie, cierto, actual o inminente.

No se impondrá pena a las personas de reconocida solvencia moral, que por razones estrictamente humanitarias y sin buscar beneficio alguno, presten ayuda a la persona que se ha internado en el país de manera irregular, aun cuando reciban donativos o recursos para la continuación de su labor humanitaria.

El derogado artículo 138 de la Ley General de Población, establecía en su primer párrafo como conducta delictiva el “pretender llevar mexicanos o extranjeros a internarse a otro país sin la documentación correspondiente, es decir, señalaba expresamente (como lo exige el derecho penal) una conducta de resultado anticipado o cortado, sancionándose con las mismas penas que al delito consumado. Sin embargo, al auscultar el tipo penal regulado en el artículo 159 de la Ley de Migración, podemos observar que en dicha norma no se reiteró explícitamente la comisión del delito en grado de tentativa.

Esta laguna jurídica tiene implicaciones diversas, desde la complicación en la integración de una averiguación previa o investigación eficaz, la herramienta a favor del sujeto activo para argumentar la violación a su garantía de legalidad, hasta la interpretación errónea al espíritu del legislador por parte del Poder Judicial de la Federación, entre otras situaciones que generan impunidad en la comisión de este lacerante delito en contra de las personas migrantes, máxime cuando las víctimas son en muchas ocasiones per-

sonas en situación de vulnerabilidad como lo son las niñas, niños o adolescentes migrantes no acompañados.

De igual forma, el artículo 160 de la Ley de Migración contempla las agravantes en la comisión del delito del tráfico de indocumentados. El texto vigente establece que:

“Artículo 160. **Se aumentarán hasta en una mitad las penas** previstas en el artículo anterior, cuando las conductas descritas en el mismo se realicen:

**I. Respetto de niñas, niños y adolescentes o cuando se induzca, procure, facilite u obligue a un niño, niña o adolescente o a quien no tenga capacidad para comprender el significado del hecho, a realizar cualquiera de las conductas descritas en el artículo anterior;**

II. En condiciones o por medios que pongan o puedan poner en peligro la salud, la integridad, la seguridad o la vida o den lugar a un trato inhumano o degradante de las personas en quienes recaiga la conducta, o

III. Cuando el autor material o intelectual sea servidor público.”

Como vemos, la pena se aumentará hasta en una mitad en tratándose de casos donde la víctima sea niña, niño o adolescente migrante no acompañado o cuando lo induzca, procure, facilite u obligue a realizar las conductas ilícitas del artículo 159. Sin embargo, con los acontecimientos recientes sobre la crisis humanitaria en la que se encuentra este problema y analizando las cifras que he planteado en la presente iniciativa, considero de extrema necesidad dar mayor sanción a quienes lucran con las personas más vulnerables en esta crisis humanitaria, las niñas, niños y adolescentes migrantes, aumentando la agravante para ser de hasta una mitad a las dos terceras partes de la pena.

Como diputado federal e integrante del Poder Legislativo, tengo la responsabilidad de dotar de todos los instrumentos legales necesarios a nuestros integrantes del Estado mexicano, tanto al Poder Ejecutivo en dar claridad en la integración de una averiguación previa o investigación, como al Poder Judicial de la Federación para que cumpla con su obligación de respetar la garantía de legalidad que salvaguarda el derecho humano del acceso a la justicia.

Asimismo, la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 2011 mandata a todas las autoridades a

garantizar las disposiciones de los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte. Como he argumentado, este protocolo que complementa a la citada Convención, vinculante para el Estado mexicano obliga a adoptar las medidas legislativas necesarias para tipificar la tentativa en la comisión de este delito y adoptar las agravantes necesarias, especialmente para proteger el interés superior de la niñez.

En el inicio de este siglo XXI, las transformaciones que dentro de este Congreso de la Unión estamos realizando, representan una nueva visión de gobernar, una de esas transformaciones lo constituye sin duda, la nueva política de Estado en materia de derechos humanos. En toda actuación de las autoridades, debemos garantizar a toda persona el respeto a sus derechos fundamentales y velar por el cumplimiento de los compromisos internacionales adoptados por la patria.

Esta importante Iniciativa constituye un gran avance en el combate contra la delincuencia, que se aprovecha de la lucha de las personas en su búsqueda por un futuro mejor para ellos y sus familias, para delinquir y lucrar ilícitamente, afectando el tejido social. La garantía de legalidad en el derecho penal constituye un requisito indispensable establecido en nuestra Carta Magna y una obligación internacional adoptada en el Protocolo analizado anteriormente.

Nueva Alianza, comprometidos con la nueva visión de Estado donde los derechos humanos son el fin último que persiga el ejercicio del Poder, damos cumplimiento a estos compromisos, tipificando el delito de tráfico de indocumentados en grado de tentativa, así como aumentar la sanción en la agravante cuando en la comisión de este lastimoso delito, la víctima sea una niña, niño o adolescente migrante no acompañado.

Con la aprobación de esta iniciativa, dotamos a nuestras autoridades de una herramienta fundamental para proteger los derechos humanos de las personas migrantes, especialmente a los niños migrantes, máxime cuando necesitan respuestas inmediatas por parte de los integrantes del Estado mexicano, particularmente de los legisladores del Congreso de la Unión.

Como podemos observar, el perfeccionamiento del Sistema Jurídico de los derechos humanos apenas comienza. Sin duda, esta medida legislativa establece una importante aportación en el avance por proteger, respetar y garantizar los derechos humanos de las y los migrantes, tal y como

nos obliga nuestra Constitución y los tratados internacionales.

Al instaurar la tentativa y aumentar la agravante de este delito cuando la víctima es una niña, niño o adolescente migrante no acompañado, el Grupo Parlamentario de Nueva Alianza aporta esta importante reforma en aras de coadyuvar con las autoridades de procuración y administración de justicia en este combate a la delincuencia y ser coadyuvantes en la lucha por resolver el problema migratorio que si bien sabemos va más a fondo este tema, tenemos la certeza que esta medida legislativa abonará en el Estado democrático que estamos construyendo.

### Fundamento Legal

Por las consideraciones expuestas, en mi calidad de diputado federal, integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6o. numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta soberanía, la iniciativa con proyecto de

### Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Migración

**Artículo Único.** Se adicionan los párrafos segundo y tercero recorriéndose los subsecuentes del artículo 159; y se deroga la fracción I del artículo 160 de la Ley de Migración, para quedar como sigue:

**Artículo 159.** Se impondrá pena de ocho a dieciséis años de prisión y multa de cinco mil a quince mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, a quien:

- I. Con propósito de tráfico lleve a una o más personas a internarse en otro país sin la documentación correspondiente, con objeto de obtener directa o indirectamente un lucro;
- II. Introduzca, sin la documentación correspondiente, a uno o varios extranjeros a territorio mexicano, con objeto de obtener directa o indirectamente un lucro, o
- III. Albergue o transporte por el territorio nacional, con el objeto de obtener directa o indirectamente un lucro, a

uno o varios extranjeros con el fin de evadir la revisión migratoria.

**La pena prevista en este artículo se aumentará en dos terceras partes cuando la víctima sea niña, niño o adolescente migrante no acompañado; o cuando se induzca, procure, facilite u obligue a un niño, niña o adolescente migrante no acompañado o a quien no tenga capacidad para comprender el significado del hecho, a realizar cualquiera de las conductas descritas en las fracciones anteriores.**

**Se sancionará con la misma pena prevista en este artículo a quien realice cualquiera de las conductas tipificadas en las fracciones anteriores, sin haber conseguido su resultado o se haya interrumpido el mismo.**

Para efectos de la actualización del delito previsto en este artículo, será necesario que quede demostrada la intención del sujeto activo de obtener un beneficio económico en dinero o en especie, cierto, actual o inminente.

No se impondrá pena a las personas de reconocida solvencia moral, que por razones estrictamente humanitarias y sin buscar beneficio alguno, presten ayuda a la persona que se ha internado en el país de manera irregular, aun cuando reciban donativos o recursos para la continuación de su labor humanitaria.

**Artículo 160.** Se aumentarán hasta en una mitad las penas previstas en el artículo anterior, cuando las conductas descritas en el mismo se realicen:

**I. Se deroga**

**II. ...**

**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 [www.un.org/es](http://www.un.org/es)

2 <http://biblioteca.cide.edu/Datos/COPPAN/2010/octubre/10.6.2010%20Violencia%20contra%20migrantes%20en%20M%C3%9xico.pdf>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 de noviembre de 2014.—  
Diputado René Ricardo Fujiwara Montelongo (rúbrica).»

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

---

#### EXPIDE LA LEY GENERAL PARA PREVENIR Y ATENDER EL SOBREPESO Y LA OBESIDAD

---

«Iniciativa que expide la Ley General para Prevenir y Atender el Sobrepeso y la Obesidad, a cargo del diputado Mario Alberto Dávila Delgado y suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario del PAN

El proponente, Mario Alberto Dávila Delgado; y los suscritos, Isaías Cortés Berumen, Blanca Jiménez Castillo, Raquel Jiménez Cerrillo, Marcelina Orta Coronado, Leslie Pantoja Hernández, Ernesto Alfonso Robledo Leal, Beatriz Zavala Peniche, Carmen Lucía Pérez Camarena, Cinthya Noemí Valladares Couoh, Eufrosina Cruz Mendoza, José Luis Oliveros Usabiaga, Margarita Licea González, María Concepción Ramírez Díez, Tania Margarita Morgan Navarrete, Víctor Rafael González Manríquez y Humberto Armando Prieto Herrera, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXII Legislatura, con fundamento en las fracciones II del artículo 71 y III del artículo 78 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, someten a consideración de esta asamblea la presente iniciativa, por la que se expide la Ley General para prevenir y atender la Obesidad y Sobrepeso, al tenor de la siguiente

#### Exposición de Motivos

El derecho a la salud se encuentra consagrado en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) define la obesidad y el sobrepeso como una acumulación anormal o excesiva de grasa que puede ser perjudicial para la salud, utilizando el índice de masa corporal (IMC) para de una

manera medible definirlos, correspondiendo el sobrepeso a un IMC igual o superior a 25 y la obesidad igual o superior a 30.<sup>1</sup>

El IMC es el resultado de dividir el peso en kilogramos entre la talla al cuadrado en metros.

Fórmula de índice de masa corporal

$$\text{IMC} = \frac{\text{Peso}}{\text{Talla}^2}$$

IMC=peso en kilogramos/la talla en metros cuadrados.

Talla x talla en m<sup>2</sup>

IMC

#### Clasificación

<18.5 Bajo peso.

18.5 a 24.9 Normal.

25 a 29.9 Sobrepeso.

30 o más Obesidad.

La obesidad es una enfermedad crónica de origen multifactorial, prevenible que se caracteriza por acumulación excesiva de grasa o hipertrofia general del tejido adiposo en el cuerpo; es decir, cuando la reserva natural de energía de los humanos almacenada en forma de grasa corporal se incrementa hasta un punto donde se asocia con numerosas complicaciones como ciertas condiciones de salud o enfermedades y un incremento de la mortalidad. El sobrepeso y la obesidad son el quinto factor principal de riesgo de defunción en el mundo. Cada año fallecen por lo menos 2.8 millones de personas adultas como consecuencia del sobrepeso o la obesidad.<sup>3</sup>

Según el origen de la obesidad, ésta se clasifica en los siguientes tipos:

**1. Obesidad exógena:** La obesidad debida a una alimentación excesiva.

**2. Obesidad endógena:** La que tiene por causa alteraciones metabólicas. Entre ellas se encuentra la obesidad endocrina cuando está provocada por disfunción de alguna glándula endocrina, como la tiroides (obesidad hi-

potiroidea) o por deficiencia de hormonas sexuales como es el caso de la obesidad gonadal.<sup>3</sup>

Según la OMS, el sobrepeso y la obesidad originan 44 por ciento de la carga de diabetes, 23 por ciento de la carga de cardiopatías isquémicas y entre 7 y 41 por ciento de la carga de algunos cánceres son atribuibles al sobrepeso y la obesidad.<sup>8</sup>

En la presente iniciativa se presentan algunas estimaciones mundiales de la OMS, correspondientes a 2008, mil 400 millones de adultos de 20 y más años tenían obesidad y sobrepeso, de éstos, 500 millones tenían obesidad y 900 millones tenían sobrepeso. 1 de cada 10 personas en el mundo tiene obesidad y 2 tienen sobrepeso.

Según la OMS, es importante resaltar que en 2010, alrededor de 40 millones de niños menores de cinco años de edad tenían sobrepeso. Si bien el sobrepeso y la obesidad tiempo atrás eran considerados un problema propio de los países de ingresos altos, actualmente ambos trastornos están aumentando en los países de ingresos bajos y medianos, en particular en los entornos urbanos. En los países en desarrollo están viviendo cerca de 35 millones de niños con sobrepeso, mientras que en los países desarrollados esa cifra es de 8 millones.

En el plano mundial, el sobrepeso y la obesidad están relacionados con un mayor número de defunciones que la insuficiencia ponderal. Por ejemplo, 65 por ciento de la población mundial vive en países donde el sobrepeso y la obesidad se cobran más vidas que la insuficiencia ponderal (estos países incluyen a todos los de ingresos altos y la mayoría de los de ingresos medianos).<sup>8</sup>

La causa fundamental del sobrepeso y la obesidad es un desequilibrio energético entre calorías consumidas y gastadas. En el mundo se ha producido un aumento en la ingesta de alimentos hipercalóricos que son ricos en grasa, sal y azúcares pero pobres en vitaminas, minerales y otros micronutrientes, y un descenso en la actividad física como resultado de la naturaleza cada vez más sedentaria de muchas formas de trabajo, de los nuevos modos de desplazamiento y de una creciente urbanización).<sup>8</sup>

A menudo, los cambios en los hábitos de alimentación y actividad física son consecuencia de cambios ambientales y sociales asociados al desarrollo y a la falta de políticas de apoyo en sectores como la salud; educación; agricultura,

transporte, planeamiento urbano, medio ambiente, procesamiento, distribución y comercialización de alimentos.<sup>8</sup>

La obesidad infantil es uno de los problemas de salud pública más graves del siglo XXI. El problema es mundial y está afectando progresivamente a muchos países de bajos y medianos ingresos, sobre todo en el medio urbano. La prevalencia ha aumentado a un ritmo alarmante.<sup>7</sup>

Los niños obesos y con sobrepeso tienden a seguir siendo obesos en la edad adulta y tienen más probabilidades de padecer a edades tempranas enfermedades no transmisibles como la diabetes y las enfermedades cardiovasculares. El sobrepeso, la obesidad y las enfermedades conexas son en gran medida prevenibles. Por consiguiente hay que dar una gran prioridad a la prevención de la obesidad infantil.<sup>7</sup>

La causa fundamental del sobrepeso y la obesidad infantiles es el desequilibrio entre la ingesta calórica y el gasto calórico. El aumento mundial del sobrepeso y la obesidad infantiles es atribuible a factores como los siguientes:

El cambio dietético mundial hacia un aumento de la ingesta de alimentos hipercalóricos con abundantes grasas y azúcares, pero con escasas vitaminas, minerales y otros micronutrientes saludables.<sup>7</sup>

La tendencia a la disminución de la actividad física debido al aumento de la naturaleza sedentaria de muchas actividades recreativas, el cambio de los medios de transporte y la creciente urbanización.<sup>7</sup>

La OMS reconoce que la prevalencia creciente de la obesidad infantil se debe a cambios sociales. La obesidad infantil se asocia fundamentalmente a la dieta malsana y a la escasa actividad física, pero no está relacionada únicamente con el comportamiento del niño, sino también, cada vez más con el desarrollo social y económico y las políticas en materia de agricultura, transportes, planificación urbana, ambiente, educación y procesamiento, distribución y comercialización de los alimentos.<sup>7</sup>

El problema es social y por consiguiente requiere un enfoque poblacional, multisectorial, multidisciplinario y adaptado a las circunstancias culturales.<sup>7</sup>

La obesidad infantil se asocia con una mayor probabilidad de obesidad, muerte prematura y discapacidad en la edad adulta. Pero además de estos mayores riesgos futuros, los

niños obesos sufren dificultad respiratoria, mayor riesgo de fracturas e hipertensión, y presentan marcadores tempranos de enfermedad cardiovascular, resistencia a la insulina y efectos psicológicos.<sup>8</sup>

Consecuencias comunes del sobrepeso y la obesidad para la salud

Un IMC elevado es un importante factor de riesgo de enfermedades no transmisibles, como éstas:

Las enfermedades cardiovasculares (principalmente cardiopatía y accidente cerebrovascular), que en 2008 fueron la causa principal de defunción, la diabetes, los trastornos del aparato locomotor (en especial la osteoartritis, una enfermedad degenerativa de las articulaciones muy discapacitante), y las enfermedades cardiovasculares (principalmente cardiopatía y accidente cerebrovascular), y algunos cánceres (del endometrio, la mama y el colon).<sup>8</sup>

El riesgo de contraer estas enfermedades no transmisibles crece con el aumento del IMC.

En México la diabetes mellitus es la principal causa de muerte, se estima que 90 por ciento de los casos de diabetes mellitus tipo 2 son atribuibles al sobrepeso y la obesidad. Otras enfermedades crónicas no trasmisibles relacionadas son la hipertensión arterial, dislipidemias, enfermedad coronaria, enfermedad vascular cerebral, osteoartritis, y los cánceres de mama, esófago, colon, endometrio y riñón, entre otras.<sup>5</sup>

Afrontar una doble carga de morbilidad

Muchos países de ingresos bajos y medianos actualmente están afrontando una “doble carga” de morbilidad.<sup>8</sup>

Mientras continúan lidiando con los problemas de las enfermedades infecciosas y la desnutrición, estos países están experimentando un aumento brusco en los factores de riesgo de contraer enfermedades no transmisibles como la obesidad y el sobrepeso, en particular en los entornos urbanos.<sup>8</sup>

No es raro encontrar la desnutrición y la obesidad coexistiendo en un mismo país, una misma comunidad y un mismo hogar.<sup>8</sup>

En los países de ingresos bajos y medianos, los niños son más propensos a recibir una nutrición prenatal, del lactan-

te y del niño pequeño insuficiente. Al mismo tiempo, están expuestos a alimentos hipercalóricos ricos en grasa, azúcar y sal y pobres en micronutrientes, que suelen ser poco costosos. Estos hábitos alimentarios, juntamente con una escasa actividad física, tienen como resultado un crecimiento brusco de la obesidad infantil, al tiempo que los problemas de la desnutrición continúan sin resolver.<sup>8</sup>

De acuerdo con la OMS, el sobrepeso y la obesidad, así como sus enfermedades no transmisibles asociadas, son en gran parte prevenibles. Para apoyar a las personas en el proceso de realizar elecciones, de modo que la opción más sencilla sea la más saludable en materia de alimentos y actividad física periódica, y en consecuencia prevenir la obesidad, son fundamentales unas comunidades y unos entornos favorables.<sup>8</sup>

En el plano individual, las personas pueden, limitar la ingesta energética procedente de la cantidad de grasa total; aumentar el consumo de frutas y verduras, así como de legumbres, cereales integrales y frutos secos; limitar la ingesta de azúcares; realizar actividad física periódica, y lograr un equilibrio energético y un peso normal.<sup>8</sup>

La responsabilidad individual solamente puede tener pleno efecto cuando las personas tienen acceso a un modo de vida saludable. Por consiguiente, en el plano social es importante:

Dar apoyo a las personas en el cumplimiento de las recomendaciones mencionadas más arriba, mediante un compromiso político sostenido y la colaboración de las múltiples partes interesadas públicas y privadas, y lograr que la actividad física periódica y los hábitos alimentarios más saludables sean económicamente accesibles para todos, en particular las personas más pobres.<sup>8</sup>

La industria alimentaria puede desempeñar una función importante en la promoción de una alimentación saludable, reduciendo el contenido de grasa, azúcar y sal de los alimentos elaborados; asegurando que todos los consumidores puedan acceder física y económicamente a alimentos sanos y nutritivos; poner en práctica una comercialización responsable, y asegurar la disponibilidad de alimentos sanos y apoyar la práctica de una actividad física periódica en el lugar de trabajo.<sup>8</sup>

Adoptada por la Asamblea Mundial de la Salud en 2004, la estrategia mundial de la OMS sobre régimen alimentario, actividad física y salud expone las medidas necesarias para

apoyar una alimentación saludable y una actividad física periódica. La estrategia exhorta a todas las partes interesadas a adoptar medidas en los planos mundial, regional y local para mejorar los regímenes de alimentación y actividad física entre la población.<sup>8</sup>

La OMS ha establecido el *Plan de acción 2008-2013 de la estrategia mundial para la prevención y el control de las enfermedades no transmisibles* con miras a ayudar a los millones de personas que ya están afectados por estas enfermedades que duran toda la vida a afrontarlas y prevenir las complicaciones secundarias. El plan de acción se basa en el Convenio Marco de la OMS para el control del tabaco y la estrategia mundial de la OMS sobre régimen alimentario, actividad física y salud, y proporciona una hoja de ruta para establecer y fortalecer iniciativas de vigilancia, prevención y tratamiento de las enfermedades no transmisibles.<sup>8</sup>

En México, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de 2012, el sobrepeso y la obesidad afectan a 7 de cada 10 adultos mexicanos. La prevalencia combinada de sobrepeso y obesidad es de 73 por ciento para las mujeres y 69.4 para los hombres de edad adulta. Los niños en edad escolar (ambos sexos), de 5 a 11 años, presentaron una prevalencia nacional combinada de sobrepeso y obesidad en 2012 de 34.4, 19.8 para sobrepeso y 14.6 para obesidad. De los adolescentes de entre 12 y 19 años, 35 por ciento presenta sobrepeso u obesidad. De cada 5 adolescentes, 1 tiene sobrepeso; y 1 de cada 10, obesidad. La prevalencia nacional combinada de sobrepeso y obesidad en adolescentes fue de alrededor de 35.8 por ciento para el sexo femenino y 34.1 en el masculino. En menores de 5 años ha aumentado entre 1988 y 2012, pasando de 7.8 a 9.7, respectivamente. El principal aumento de la prevalencia combinada de sobrepeso y obesidad se observa en la región norte del país, con 12 por ciento. La Ciudad de México tuvo 39.9 de sobrepeso y 33.9 de obesidad y la zona sur de México presentó 39.6 de sobrepeso y 31.6 de obesidad. La región norte del país tuvo una prevalencia de sobrepeso de 35.9 y de obesidad de 37.2.<sup>6</sup>

La experiencia demuestra que una correcta alimentación previene los problemas de sobrepeso y obesidad.<sup>2</sup>

La obesidad se puede prevenir y tratar buscando el equilibrio en la ingesta de calorías con una dieta balanceada teniendo en cuenta los aportes calóricos de los alimentos. Se sabe que cada 250 gramos de grasa equivalen a 2250 calorías, y cada gramo de grasa equivale a 9 kilocalorías. Si

existe un exceso de grasa corporal, se debe calcular la energía (medida en calorías) que representan y disminuirla en la ingesta alimentaria durante un periodo adecuado.<sup>2</sup>

Un método se basa en estimar el aporte de energía de la dieta (energía de metabolización) a partir de su contenido en macronutrientes (y de etanol, en el caso de incluir bebidas alcohólicas). Esta energía de metabolización se calcula a partir de los factores de Atwater, que solo son válidos para la dieta y no para alimentos particulares. Estos factores se recogen en la tabla siguiente:

#### Nutriente / compuesto Energía (kilocalorías/g).

Grasa 9.0

Alcohol 7.0

Proteína 4.0

Carbohidrato 4.03

Así, una dieta diaria que aporte un total de 100.6 gramos (g) de proteínas, 93.0 g de grasa y 215.5 g de carbohidratos, proporcionará una energía de aproximadamente, 2 mil 101 kilocalorías/g.

En cuanto a alimentos, en la tabla siguiente se recogen algunos factores de Atwater que permiten estimar la energía que aportarían tras su metabolización:

Factores de Atwater para alimentos seleccionados			
alimento	Proteína (kcal/g)	Grasa (kcal/g)	Carbohidrato (kcal/g).
huevo	4,36	9,02	3,68
carne / pescado	4,27	9,02	*
leche / lácteos	4,27	8,79	3,87
fruta	3,36	8,37	3,60
arroz	3,82	8,37	4,12
soja	3,47	8,37	4,07

También se puede conocer la energía que aportarían los alimentos a través de un dispositivo denominado “bomba calorimétrica”. Con este sistema se calculan los valores de energía que habitualmente se recogen en la mayoría de las tablas de composición de alimentos. En la tabla siguiente se reflejan algunos ejemplos:

#### Producto Energía (kcal)

Leche entera (un vaso) 156

Yogur entero (124 g) 69

Manzana (una pieza mediana) 77

Taza de té con dos cucharaditas de azúcar 67<sup>3</sup>

El sobrepeso estrictamente es el aumento del peso corporal por encima de un patrón dado en relación con la talla. Un exceso de peso no siempre indica un exceso de grasa (obesidad), así ésta sea la causa más común, ya que puede ser resultado de exceso de masa ósea, músculo (hipertrofia muscular).<sup>3</sup>

Debido al sobrepeso y obesidad, la actual generación de niños corre el riesgo de presentar infartos o enfermedades vasculares cerebrales a la edad de 20 o 30 años. En México, entre 20 y 50 por ciento de los pequeños ya tienen alteraciones en el metabolismo de los carbohidratos como hiperinsulinismo, intolerancia a la glucosa, glucosa alterada de ayuno o diabetes; dislipidemias (elevación de colesterol y triglicéridos en sangre), e hipertensión arterial, que implican alto riesgo cardiovascular.<sup>4</sup>

El exceso de peso también desencadena hígado graso, litiasis vesicular, alteraciones ortopédicas, asma, apnea del sueño, ciertos tipos de cáncer, depresión, ansiedad y mala calidad de vida.<sup>4</sup>

Si se desarrolla la diabetes tipo 2 –la más grave expresión de las alteraciones en el metabolismo de los carbohidratos–, en un lapso de 10 a 20 años presentarán insuficiencia renal, amaurosis (pérdida de la vista por daño en la retina) y neuropatías (lesiones en las vías nerviosas), causantes de amputaciones.<sup>4</sup>

En la actualidad, gran parte de los casos nuevos de diabetes infantil corresponden a ese tipo, cuando antes sólo representaba el dos por ciento; “en lugar de manifestarse a los 40 años de edad, ya se observa hasta en pequeños de ocho”.<sup>4</sup>

Con el paso del tiempo, la obesidad también ocasiona problemas ortopédicos en la columna vertebral, la pelvis y las rodillas, condición que no permite hacer ejercicio, o explica el agotamiento.<sup>4</sup>

El impacto será grave porque en los jóvenes de 20 a 30 años de edad se podría presentar incapacidad que afecte su ámbito laboral.<sup>4</sup>

Además, a escala nacional se tendrá que destinar mayor presupuesto para enfrentar este tipo de padecimientos; “la-

mentablemente, el país no cuenta con las condiciones necesarias para enfrentar esta situación a futuro”.<sup>4</sup>

En México hemos pasado abruptamente por un proceso en el cual se ha dejado de practicar la lactancia materna hasta los 6 meses de vida y se han modificado las dietas y hábitos alimentarios, todo ello debido al crecimiento económico, urbanización (disminución de las actividades primarias y descenso de la población rural), mayor esperanza de vida, incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo, masificación de la producción de alimentos, invención de la refrigeración y conservación industrial de alimentos (enlatado, alto vacío, pasteurización, etcétera), abaratamiento de los precios relativos de los alimentos procesados versus los frescos por economías de escala, transporte, conservación y almacenaje.<sup>5</sup>

La OMS recomienda que los niños sean alimentados exclusivamente al seno materno durante los primeros seis meses de vida y continuar con la lactancia hasta los dos años. La evidencia científica demuestra que recibir alimentación del pecho materno disminuye el riesgo de sobrepeso y obesidad en la edad adulta y que las mujeres que dan esa alimentación tienen menor riesgo de desarrollar obesidad posterior al embarazo. Sin embargo, en México la lactancia materna exclusiva es practicada por un porcentaje sumamente bajo de madres. Muchas mujeres inician la alimentación complementaria a edades tempranas y sin la orientación alimentaria correcta para iniciar la ablactación en el momento adecuado ni con los alimentos y bebidas no alcohólicas adecuadas, incluyendo aquellas que favorecen la habituación a los sabores dulces, con su potencial contribución a la obesidad infantil.<sup>5</sup>

En la presente iniciativa se retoman aspectos de la de la iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley de Acción Social para la Promoción y Prevención contra el Sobrepeso y la Obesidad Poblacional, suscrita por los diputados Alejandra López Noriega, Isaías Cortés Berumen y José Enrique Reina Lizárraga, del Grupo Parlamentario del PAN, presentada el 18 de diciembre de 2012 y dictaminada en sentido negativo el 29 de abril de 2013, tales como el Consejo Nacional para la Promoción y Prevención contra el Sobrepeso y la Obesidad Poblacional, así como las medidas de seguridad y Sanciones, es por ello que considero importante rescatar estos apartados de tal iniciativa, a efecto de lograr un beneficio para la salud de los mexicanos.

Durante las últimas décadas, la urbanización y los cambios socioeconómicos ocurridos en México han contribuido a

una marcada disminución en la actividad física, tanto en el entorno laboral como en el recreativo.<sup>5</sup>

En México, sólo 35 por ciento de las personas de entre 10 y 19 años de edad son activas. Más de la mitad de estos adolescentes pasan 14 horas semanales o más frente a la televisión, y una cuarta parte de ellos pasa hasta tres horas diarias en promedio 5.7. Entre los adolescentes y adultos jóvenes (de 12 a 29 años de edad) sólo 40 por ciento practica algún tipo de actividad física, y el sedentarismo es mayor en mujeres que entre hombres.<sup>5</sup>

La escasez de entornos adecuados y seguros para la actividad física—como parques y jardines— explica parcialmente la situación descrita, especialmente para grupos vulnerables como mujeres, ancianos y niños. De hecho, hoy en día las clases de educación física y el recreo, durante la jornada escolar, son las únicas oportunidades que tienen muchos niños mexicanos para realizar actividades físicas.<sup>5</sup>

Sin embargo, esas oportunidades tampoco suelen ser aprovechadas suficientemente. En las escuelas de la Ciudad de México, por ejemplo, se dedican únicamente 60 minutos semanales a la actividad física moderada o vigorosa, incluyendo las clases de educación física y el recreo. Ello equivale a sólo una quinta parte del mínimo de actividad recomendado para niños en edad escolar, que es de 45 minutos diarios. Más aún, la mayor parte del recreo es dedicada a comprar y consumir alimentos, y no suele haber organización para promover la actividad física.<sup>5</sup>

El número de horas dedicadas al deporte es inferior a la recomendación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, las instalaciones son inadecuadas y falta el equipo necesario. Asimismo, las clases de educación física son deficientes y los maestros insuficientes.<sup>5</sup>

En países como Dinamarca, España, Francia y Suecia los programas de salud pública, además de un enfoque preventivo en la atención médica de primer contacto, promueven que la industria alimentaria mejore sus productos para reducir el contenido de grasa y sodio, disminuir la densidad energética y limitar al mínimo los ácidos grasos. También establecen la responsabilidad de la industria de proporcionar información adecuada y accesible a todos los niveles educativos sobre el contenido nutrimental de sus productos.<sup>5</sup>

En todos estos países se reconoce la importancia de las escuelas y del ambiente escolar para la política nutricional, y como eje prioritario para la prevención del sobrepeso y la obesidad, incluyen incentivos económicos, prestaciones laborales y fondos públicos, entre otros.<sup>5</sup>

Las secretarías del gobierno federal que pueden contribuir a estos objetivos son las de Salud, Economía, Educación Pública, Hacienda y Crédito Público, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, del Trabajo y Previsión Social, de Desarrollo Social, de Comunicaciones y Transportes. También será útil la contribución de otras dependencias como Cofepris, IMSS, ISSSTE, Profeco, Conade, DIF e Inmujeres. Asimismo deberán participar organizaciones no gubernamentales, sindicatos, medios de comunicación, el sector académico y, por supuesto, la industria alimentaria, así como la participación ciudadana.

Otro aspecto que se busca regular con esta iniciativa es la publicidad de los productos alimenticios, en virtud de que la población no cuenta con la suficiente información nutrimental en la publicidad o empaques de los productos, o tal vez muchas veces no se entiende. Lamentablemente el exceso de publicidad de productos altos en grasas, azúcares y sal, ha conllevado a que México se convierta en el primer lugar de obesidad infantil. Asimismo se considera que se debe regular y modificar el etiquetado en los alimentos y bebidas a fin de saber cuántas calorías se consumen.

Hoy, México ocupa el segundo lugar de prevalencia mundial de obesidad, después de Estados Unidos de América. Esta alta prevalencia de sobrepeso y obesidad representa un problema de salud pública prioritario que exige la puesta en marcha de una política nacional que reconozca el origen multifactorial del problema. La epidemia implica costos significativos para el sistema de salud pública, para la sustentabilidad del régimen de pensiones y para la estabilidad económica y social de la población, especialmente de los sectores más pobre.<sup>5</sup>

El costo directo estimado que representa la atención médica de las enfermedades atribuibles al sobrepeso y la obesidad (enfermedades cardiovasculares, cerebro-vasculares, hipertensión, algunos cánceres, atención de diabetes mellitus tipo 2) se incrementó en 61 por ciento en el periodo 2000-2008 (valor presente), al pasar de 26 mil 283 millones de pesos a por lo menos 42 mil 246 millones de pesos.<sup>5</sup>

Para 2017 se estima que dicho gasto alcance 77 mil 919 millones.

El costo para 2008 representó 33.2 por ciento del gasto público federal en servicios de salud a la persona, presupuestado en ese ejercicio fiscal.

El costo indirecto por la pérdida de productividad por muerte prematura atribuible al sobrepeso y la obesidad ha aumentado de 9 mil 146 millones de pesos en el 2000 (valor presente) a 25 mil 99 millones de pesos en 2008. Esto implica una tasa de crecimiento promedio anual de 13.51 por ciento.<sup>5</sup>

Tan sólo en 2008, este costo indirecto afectó a 45 mil 504 familias, las cuales probablemente enfrentarán una situación de gastos catastróficos y empobrecimiento por motivos de salud. Se estima que para 2017 este costo indirecto alcanzará 72 mil 951 millones (en pesos de 2008), con gastos catastróficos.<sup>5</sup>

El costo total del sobrepeso y la obesidad (suma del costo indirecto y directo) ha aumentado (en pesos de 2008) de 35 mil 429 millones de pesos en 2000 al estimado de 67 mil 345 millones de pesos en 2008.<sup>5</sup>

La proyección es que para 2017 el costo total ascienda a 150 mil 860 millones de pesos (figura 3).

La carga económica que estos costos representan para un sistema de salud pública y para el gasto de los hogares, es un riesgo tanto para la sustentabilidad de dicho sistema, como para los mismos hogares.

La alta prevalencia de sobrepeso y obesidad es similar en los quintiles de mayor y menor ingreso y en las comunidades más pobres o más afluentes del país.

Sin embargo, los sectores más desfavorecidos de la población enfrentan una carga por las enfermedades crónicas asociadas con la obesidad, las cuales son un gasto repetitivo y de por vida, que les genera una mayor vulnerabilidad al no poder sobrepasar la pobreza o a recaer en ella.<sup>5</sup>

El sobrepeso y la obesidad son causa de empobrecimiento porque disminuyen la productividad laboral y provoca gastos catastróficos en salud relacionados con enfermedades crónicas. Por ejemplo, actualmente 12 por ciento de la población que vive en pobreza tiene diabetes y 90 por ciento de esos casos se pueden atribuir a sobrepeso y obesidad.<sup>5</sup>

Es sumamente importante para el país la expedición de una ley general para prevenir y atender la obesidad y el sobre-

peso, que promueva amamantar a los neonatos; una dieta adecuada desde la infancia; un entorno escolar y laboral activo, con acceso a alimentos saludables, educación sobre nutrición y salud desde la primaria, así como el fomento de espacios y áreas recreativas que promuevan la actividad física.<sup>5</sup>

La presente iniciativa tiene como objetivo ser un ordenamiento jurídico con la finalidad de incidir en la prevención y control de la prevalencia de la obesidad y el sobrepeso en todo el territorio nacional, regular de manera integral su atención y prevención, así como también tomar las acciones necesarias procurantes para evitar su dispersión.

Con la expedición de esta ley general se busca presentar un programa nacional de prevención y atención integral de la obesidad y sobrepeso, en el cual se deberán establecer medidas para fomentar la adopción de hábitos alimenticios y nutricionales, con especial atención en la niñez mexicana; con dicho programa se tiene como finalidad la disminución de enfermedades relacionadas con el exceso de obesidad y sobrepeso en la población y mortalidad asociadas a trastornos alimentarios.

Asimismo, pretende aportar un instrumento para abordar en lo legislativo el tema de obesidad y sobrepeso en México, con lo que se buscará abonar en su solución.

Se pone a consideración la presente iniciativa con la finalidad de tener un ordenamiento legal a nivel general, determinado para prevenir y atender la obesidad y sobrepeso en todo el territorio nacional, siendo que es un grave problema de salud a escala nacional.<sup>5</sup>

En atención de lo expuesto, el suscrito, Mario Alberto Dávila Delgado, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, somete a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se expide la Ley General para prevenir y atender el Sobrepeso y la Obesidad**

**Artículo Único.** Se crea la Ley General para prevenir y atender el Sobrepeso y la Obesidad.

## Ley General para prevenir y atender el Sobrepeso y la Obesidad

### Título Primero Disposiciones Generales

#### Capítulo Único

**Artículo 1.** La presente ley es de orden público, interés social y observancia general en todo el territorio nacional, la cual tiene por objeto establecer los criterios legales para la acción gubernamental y del Sistema Nacional de Salud en materia de prevención y atención de la obesidad y el sobrepeso de la población mexicana, en concordancia con las finalidades del derecho a la protección de la salud.

La aplicación de esta ley se basará en los principios de la dignidad, equidad, igualdad, perspectiva de género, no discriminación, la rendición de cuentas y transparencia, la sostenibilidad, la proporcionalidad y la vigilancia del conflicto de interés.

**Artículo 2.** Para los fines de la presente ley se entiende por

I. Consejo: El Consejo Nacional para la Coordinación de la Acción Social para la Promoción y Prevención contra el Sobrepeso y la Obesidad Poblacional;

II. Cofepris: Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios;

III. Obesidad: Enfermedad caracterizada por el exceso de tejido adiposo en el organismo, la cual se determina cuando en las personas adultas existe un IMC igual o mayor a 30 kg/m<sup>2</sup> y en las personas adultas de estatura baja igual o mayor a 25 kg/m<sup>2</sup>;

IV. Obesidad mórbida: Obesidad caracterizada por un índice de masa corporal, IMC, de 40.0, o mayor o de un IMC de 35.0, cuando la persona padezca al menos una enfermedad significativa o discapacidad severa y minusvalía a causa del exceso de peso;

V. Promoción: Conjunto de acciones para crear, conservar y mejorar las condiciones deseables de salud para toda la población y propiciar en el individuo las actitudes, valores y conductas adecuadas para motivar su participación en beneficio de la salud individual y colectiva;

VI. Programa Nacional: Programa Nacional de Prevención y Atención Integral del Sobrepeso y la Obesidad

VII. Prevención: Conjunto de acciones dirigidas a evitar o reducir el sobrepeso y la obesidad, así como las situaciones de riesgo y limitar los daños asociados;

VIII. Publicidad: se entenderá por publicidad a la actividad que comprende todo proceso de creación, planificación, ejecución y difusión de anuncios publicitarios o actividades tendientes a posicionar o incrementar la presencia de la marca, producto o servicio, por cualquier medio, con el fin de promover su venta o consumo.

IX. Sobrepeso: Estado caracterizado por la existencia de un IMC igual o mayor a 25 kg/m<sup>2</sup> y menor a 29.9 kg/m<sup>2</sup> y en las personas adultas de estatura baja, igual o mayor a 23 kg/m<sup>2</sup> y menor a 25 kg/m<sup>2</sup>. En menores de 19 años, el sobrepeso se determina cuando el IMC se encuentra desde el percentil 85 y por debajo de la 95, de las tablas de edad y sexo de la OMS;

X. Tratamiento integral: Conjunto de acciones que se realizan a partir del estudio completo e individualizado del paciente con sobrepeso u obesidad, incluye el tratamiento médico, nutricio, psicológico, régimen de actividad física y ejercicio; en su caso, quirúrgico, orientado a lograr un cambio en el estilo de vida y a disminuir o erradicar los riesgos para la salud, corregir las comorbilidades y mejorar la calidad de vida del paciente; y

XI. Alimentos obesógenos: Compuestos químicos que pueden alterar la función normal del cuerpo y provocar la ganancia de peso en grasa.

**Artículo 3.** Corresponde a las autoridades sanitarias en coordinación con las autoridades educativas y laborales en los tres niveles de gobierno, la promoción de una alimentación sana basada en la lactancia materno infantil, la educación nutricional, garantizando el acceso a los alimentos y las bebidas más saludables y adecuados en el hogar, los centros escolares y de trabajo a fin de reducir los riesgos de que la población padezca sobrepeso u obesidad.

**Título Segundo**  
**De la Prevención del Sobrepeso y la Obesidad**

**Capítulo Único**  
**Educación Nutricional en la Casa,**  
**la Escuela y el Trabajo**

**Sección Primera**  
**De la Actividad Física y Estilos de Vida Saludable**

**Artículo 4.** Las autoridades federales, estatales y municipales deberán promover y fomentar la educación nutricional con un enfoque adecuado para lograr el bienestar de la familia y su integración en torno a los hábitos de vida saludable.

**Artículo 5.** Corresponde a la Secretaría de Salud, en coordinación con las autoridades educativas del país, la instrumentación de intervenciones en salud pública, tendientes a generar evidencias para el diseño de acciones de política pública de carácter preventivo en los centros educativos, enfocadas a la transformación del entorno de la población escolar de educación básica, media y media superior.

Corresponde adicionalmente a la Secretaría de Salud

- I. Dictar las normas oficiales mexicanas en las materias reguladas en esta Ley y verificar su cumplimiento;
- II. Diseñar e implantar las acciones encaminadas a hacer frente al sobrepeso y la obesidad, así como las enfermedades crónicas no transmisibles relacionadas.
- III. Orientar, fomentar y supervisar las acciones en materia de atención y prevención del sobrepeso y la obesidad que lleven a cabo los gobiernos de las entidades federativas, con sujeción a las políticas nacionales en la materia;
- IV. Diseñar, desarrollar, coordinar y supervisar las acciones incluidas en esta ley;
- V. Evaluar las acciones encaminadas a hacer frente al sobrepeso y la obesidad, así como las enfermedades crónicas no transmisibles relacionadas;
- VI. Ejercer el control y vigilancia sanitaria, a través de la Cofepris, de los productos alimenticios, de la publicidad y el etiquetado frontal de alimentos y bebidas, y demás atribuciones aplicables; y

VII. Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de esta ley.

**Artículo 6.** Las autoridades federales, estatales y municipales de la salud, en coordinación con las del trabajo, promoverán en los centros laborales acciones en materia de educación nutricional y para una vida saludable de acuerdo con las actividades de cada rama productiva.

**Artículo 7.** Corresponde al Ejecutivo federal, a los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, a favor de la población en general y ajustándose al ámbito territorial de su competencia:

- I. Fomentar la actividad física con base en el diseño de rutinas realizables en el entorno físico de desarrollo de las actividades privadas inherentes al ser humano;
- II. Establecer requerimientos diarios de una persona diarios ajustados a las costumbres alimenticias y cultura gastronómica de cada población;
- III. Establecer programas de prevención y control del sobrepeso y la obesidad, de conformidad con el Programa Nacional;
- IV. Recopilar y elaborar informes estadísticos sobre la situación y avances en materia de prevención y control del sobrepeso y la obesidad; y
- V. Vigilar, dentro de la esfera de sus atribuciones, el cumplimiento de esta Ley y demás disposiciones aplicables.

**Artículo 8.** Será obligación de la Secretaría de Salud en coordinación con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y los sindicatos la implantación de intervenciones en materia de salud laboral, para revertir los elementos constitutivos del ambiente obesogénico en los centros de trabajo.

**Artículo 9.** Los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal impulsarán la participación de las organizaciones de la sociedad civil y de la iniciativa privada para la construcción y mantenimiento de espacios públicos para la actividad física de todos los grupos de edad.

El objetivo de lo descrito en el párrafo anterior será que el mayor número posible de mexicanos, independientemente de su edad y de su posición socioeconómica, practique de

manera regular algún deporte o actividad física diariamente, así como la correcta hidratación por medio de instalaciones y el mantenimiento apropiado que ofrezcan el acceso gratuito para el consumo de agua potable para beber.

### **Sección Segunda** **Acción Gubernamental para la** **Erradicación de Alimentos Obesogénicos de los Hábitos Alimenticios de la Población**

**Artículo 10.** Corresponde al Ejecutivo federal, a los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, realizar las acciones gubernamentales necesarias para revertir el desequilibrio en la oferta de productos cuyo consumo excesivo predispone a la obesidad y aquellos que propician la alimentación saludable de la población y que contribuyen a prevenir la obesidad.

Se prohíbe la venta de alimentos con alto aporte calórico, de grasas, grasas saturadas, grasas trans, azúcares o sodio, así como de bebidas azucaradas, dentro de los planteles escolares, buscando mejorar la alimentación de los menores. Asimismo, se priorizará el consumo de agua para beber, mediante la instalación de bebederos de agua en todas las escuelas. En las comunidades que no haya infraestructura de agua potable, se debe asegurar el acceso gratuito a garrafones de agua potable.

**Artículo 11.** Corresponde al Ejecutivo federal, a los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, garantizar el consumo de agua potable y adecuada para el consumo humano y el acceso a la misma garantizando por lo menos la instalación y mantenimiento de bebederos públicos en plazas, parques, centros comerciales, aeropuertos y establecimientos de afluencia pública, garantizando la inocuidad y potabilidad de la misma.

**Artículo 12.** Con el fin de proteger la salud pública, con relación a los riesgos inherentes al sobrepeso y a la obesidad, la Secretaría de Salud, a través de la Cofepris, será competente para otorgar la autorización acerca de los componentes de los alimentos procesados y sus aditivos; a fin de garantizar que no se utilicen aquellos que contribuyan a la obesidad o incrementen el riesgo de enfermedades crónicas en los seres humanos.

**Artículo 13.** La Secretaría de Salud será competente para aprobar y realizar actos de verificación de la publicidad relacionada con las propiedades de los productos alimenticios empaquetados y envasados, que se ofertan al público

en general y en particular aquella que se dirija a los menores de edad.

La información que se proporcione al público, a través de la publicidad, sobre los productos alimenticios empaquetados y envasados, así como de las marcas asociadas a ellos, deberá promover hábitos de vida saludables, con base en decisiones de consumo informadas. La publicidad de los productos alimenticios empaquetados y envasados no deberá inducir al error o la confusión, a causa de inexactitud, falsedad, exageración o parcialidad.

Se prohíbe la publicidad de alimentos con alto aporte calórico, de grasas, grasas saturadas, grasas trans, azúcares o sodio, así como de bebidas azucaradas, dirigida al público infantil, considerándose éste el menor de 16 años de edad.

Se prohíbe el uso de celebridades, caricaturas, y el uso de menores de 16 años para la promoción de alimentos y bebidas que no cumplan el perfil nutrimental.

Se prohíbe el uso de regalos, sorteos, entradas al cine o parques de diversiones, así como cualquier promoción que incite al consumo de productos descritos anteriormente que no cumplen con el perfil nutrimental.

La prohibición de lo contenido en el presente artículo se realizará en un horario de 6:00 horas a las 21:00 horas, de lunes a domingo, en televisión en toda la programación durante dicho horario.

Para reducir la exposición a la publicidad de productos de alto aporte calórico, grasas saturadas, grasas trans, azúcares y sodio se deben considerar otros canales de comunicación además de la televisión. Se deben incluir espectaculares, páginas de internet, medios impresos, al interior y alrededor de las escuelas, dentro y alrededor de los supermercados, en el transporte público, así como en lugares de recreación y con gran afluencia de niños como parques, parques de diversiones, eventos familiares, etcétera.

Queda prohibida la publicidad y promoción de los sucedáneos de la leche materna y alimentos para lactantes de 0 a 2 años de edad.

**Artículo 14.** La Secretaría de Salud será competente de elaborar e instrumentar un etiquetado frontal claro e informativo, de los productos alimenticios empaquetados y envasados.

La información que se proporcione al público, a través del etiquetado frontal, sobre los productos alimenticios empaquetados y envasados, así como de las marcas asociadas a ellos, deberá promover hábitos de vida saludables, con base en decisiones de consumo informadas. El etiquetado de los productos alimenticios empaquetados y envasados no deberá inducir al error o la confusión, a causa de inexactitud, falsedad, exageración o parcialidad.

Los fabricantes, productores, distribuidores e importadores de alimentos empaquetados y envasados, deberán informar en sus envases, empaques o etiquetas los ingredientes que contienen, incluyendo todos sus aditivos expresados en orden decreciente de proporciones, y su información nutricional, expresada en composición porcentual, unidad de peso o bajo la nomenclatura que indique la reglamentación vigente. Asimismo, deberán declarar el tipo de azúcares naturales y añadidos, y demás ingredientes que se agregan y el porcentaje de los mismos.

El etiquetado de los sucedáneos de la leche materna no deberá desincentivar la lactancia materna. El etiquetado deberá alertar sobre los riesgos sanitarios de dichos productos.

La Secretaría de Salud diseñará e implantará un sistema oficial de etiquetado frontal, de uso obligatorio, que identifique los contenidos nutrimentales de los productos alimenticios empaquetados y envasados, cumpliendo con los siguientes objetivos y características:

- I. Estará basado en la evidencia científica;
- II. Presentará de manera suficiente la información nutricional de los productos para que los consumidores puedan tomar elecciones más saludables; y
- III. Identificará cuando la cantidad de grasas trans, grasas totales, grasas saturadas, azúcares y sodio, rebasen los límites establecidos por la Secretaría de Salud, con base en las recomendaciones internacionales.

Queda prohibido el uso de sistemas de etiquetado frontal distintos o similares al diseñado e implantado por la Secretaría de Salud.

**Artículo 15.** La Secretaría de Salud emitirá las normas oficiales mexicanas, las disposiciones reglamentarias y los lineamientos en materia de publicidad de los alimentos y bebidas cuyo consumo pueda considerarse factor predis-

ponente de la obesidad y el sobrepeso, asimismo respecto al etiquetado frontal de los mismos.

La facultad descrita en el párrafo anterior, se ejercerá sin perjuicio de las atribuciones que en esta materia confieran las leyes a las Secretarías de Gobernación, de Educación Pública, de Economía, de Comunicaciones y Transportes y otras dependencias del Ejecutivo federal.

**Artículo 16.** Corresponde al Ejecutivo federal, a los gobiernos de las entidades federativas, a los municipios y el Distrito Federal incentivar y promover la producción, el consumo y distribución de frutas, verduras y vegetales en cantidades recomendadas para evitar la obesidad y el sobrepeso.

### Título Tercero

## Atención de la Obesidad y del Sobrepeso

### Capítulo Primero

## Del Tratamiento Integral de la Obesidad y del Sobrepeso y de la Vigilancia Epidemiológica

**Artículo 17.** En todo el Sistema Nacional de Salud, se proporcionará el tratamiento integral del sobrepeso y de la obesidad a quienes los padezcan, con base en el diagnóstico individualizado del paciente con sobrepeso u obesidad, la atención médica, nutricia, psicológica, el establecimiento de un régimen de actividad física y ejercicio; en su caso, la intervención quirúrgica. La Secretaría de Salud se encargará de la vigilancia en el cumplimiento del tratamiento integral, con base en las disposiciones reglamentarias y las normas oficiales mexicanas que al efecto emita.

**Artículo 18.** El Ejecutivo federal, los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, realizarán las acciones necesarias, en el ámbito de sus competencias para garantizar a la población en general el acceso a básculas gratuitas que les permitan conocer su peso.

**Artículo 19.** Las autoridades sanitarias difundirán entre la población la información acerca de los mecanismos para conocer y controlar su peso y alcanzar el índice de masa corporal ideal. Asimismo, para proporcionar a los padres de familia la información necesaria para conocer el estado ideal de peso y talla que deben poseer sus hijos y para diseñar estrategias para asegurarse que lo posean.

**Artículo 20.** A la Secretaría de Salud y los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, les correspon-

de realizar las acciones administrativas necesarias, en el ámbito de su competencia para que en el sector público se garantice el acceso al tratamiento nutricional, farmacológico y quirúrgico contra el sobrepeso y la obesidad.

**Artículo 21.** La Secretaría de Salud se encargará de incorporar al Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica, los indicadores relativos al registro de la información necesaria para conocer la situación y los efectos de la obesidad y del sobrepeso, lo cual debe incluir su asociación con otras enfermedades, principalmente las crónico-degenerativas.

### Capítulo Segundo

#### Del Programa Nacional de Prevención y Atención Integral del Sobrepeso y la Obesidad

**Artículo 22.** La Secretaría de Salud deberá emitir un programa nacional de prevención y atención integral del sobrepeso y la obesidad, en el cual deberá contener por lo menos, las acciones para fomentar la adopción de hábitos alimenticios y nutricionales, con especial atención en las niñas, niños y adolescentes; así como la atención integral de los problemas del sobrepeso y la obesidad por las autoridades federales, estatales y municipales, en los términos que establece la presente ley. El programa nacional deberá contar con una estimación presupuestal para la implantación de sus objetivos, el cual se realizará de manera anual, para ser incluido en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

El programa nacional establecerá los objetivos, las estrategias, las líneas de acción, las metas y los indicadores del mismo. Fijará las obligaciones específicas de las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como propuestas de acuerdos de coordinación de la federación con los gobiernos de las entidades federativas, en relación con la atención y la prevención del sobrepeso y la obesidad.

En la elaboración del programa nacional se fomentará la participación y consulta del sector social y privado con el objetivo de incluir sus opiniones en los términos previstos en la Ley de Planeación y demás disposiciones aplicables.

Se realizará una evaluación anual de los avances y resultados obtenidos con la implantación de las acciones y estrategias incluidas en el programa nacional. Esta evaluación estará a cargo del Instituto Nacional de Salud Pública, el

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

### Capítulo Tercero

#### Del Consejo Nacional para la Coordinación de la Acción Social para la Promoción y Prevención contra el Sobrepeso y la Obesidad Poblacional

**Artículo 23.** El Consejo sesionará por lo menos cada tres meses y estará integrado de la siguiente manera:

- a) El secretario de Salud federal, quien lo presidirá;
- b) El secretario de Educación Pública federal, como miembro;
- c) Titulares de los servicios de salud estatales, como miembro;
- d) Presidente del Consejo Coordinador Empresarial Nacional, como vocal;
- e) El comisionado federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios, como vocal;
- f) El director del Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición, como vocal,
- g) El director del Instituto Nacional de Salud Pública, como vocal;
- h) Tres presidentes nacionales de las principales empresas productoras de alimentos, como consejeros;
- i) Tres representantes de organizaciones no gubernamentales, como consejeros; y
- j) Tres representantes del sector académico, como consejeros.

Todos los miembros del consejo tendrán voz y voto.

**Artículo 24.** Corresponde al consejo el diseño y coordinación de acciones sociales para la promoción y la prevención contra el sobrepeso y la obesidad en todo el país, las que deberá instrumentar y evaluar con el apoyo de las secretarías de estado federales y de los gobiernos estatales y del Distrito Federal.

**Artículo 25.** El consejo, en coordinación con los gobiernos estatales y del Distrito Federal, promoverá que las acciones contra el sobrepeso y la obesidad no generen discriminación ni estigmatización de las personas afectadas por la obesidad o sobrepeso.

**Artículo 26.** El consejo se encargará de monitorear los conocimientos, actitudes y prácticas de riesgo de las personas que padecen sobrepeso u obesidad a fin de crear estrategias de reversión de dichas prácticas y actitudes para toda la población.

**Artículo 27.** El consejo coordinará y normará las acciones de los consejos estatales para la coordinación de la acción social para la promoción y prevención contra el sobrepeso y la obesidad poblacional.

**Artículo 28.** El consejo apoyará en las acciones de promoción, en caso que el Ejecutivo federal declare la acción extraordinaria en materia de obesidad.

**Artículo 29.** El consejo promoverá y apoyará las acciones de los sectores público, social y privado tendientes a la prevención de los problemas de sobrepeso y obesidad; para tal efecto estará facultado para firmar acuerdos en este sentido.

**Artículo 30.** Para la creación de una estrategia de intervención socio-sanitaria, el consejo estará facultado para gestionar recursos en forma de donaciones para el impulso de intervenciones comunitarias en materia de promoción, apoyo y desarrollo de programas de nutrición, educación física y deportes para la población que padece de sobrepeso u obesidad, así como, para el tratamiento quirúrgico y rehabilitación de las personas con obesidad mórbida.

**Artículo 31.** El consejo se encargará de organizar la entrega del premio nacional a la empresa líder en la transformación de la industria de la alimentación a favor del combate a la obesidad y el sobrepeso y al premio nacional a la sociedad civil en materia de investigación nutricional contra la obesidad. Asimismo, se encargará de establecer un sistema de estímulos a la sociedad civil en materia de combate a la obesidad y el sobrepeso.

**Artículo 32.** El monto de los premios y estímulos, así como las reglas de operación, y los elementos de la convocatoria deberán ser definidos por el consejo.

## Título Cuarto

### Capítulo Único Medidas de Seguridad y Sanciones

**Artículo 33.** La Ley General de Salud será de aplicación supletoria al presente ordenamiento, por lo tanto se considerarán medidas de seguridad las disposiciones que dicte la autoridad sanitaria competente, de conformidad con los preceptos de esta ley y demás disposiciones aplicables, para proteger la salud de la población.

Las medidas de seguridad se aplicarán sin perjuicio de las sanciones que, en su caso, correspondieren.

**Artículo 34.** Se sancionará, con base en un fundamento razonable y proporcional a los bienes que se busque proteger, la instrumentación de acciones sociales que tiendan a desvirtuar o generar el incumplimiento doloso de los acuerdos generados a través del consejo con base en la presente ley.

## Transitorios

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

**Segundo.** La Secretaría de Salud contará con 90 días a fin de convocar a sesión ordinaria al Consejo Nacional para la Coordinación de la Acción Social para la Promoción y Prevención contra el Sobrepeso y la Obesidad Poblacional, y con 180 días para emitir el reglamento interior del mismo. Ambos plazos se contarán a partir del día siguiente a la entrada en vigencia del presente decreto.

**Tercero.** El Ejecutivo federal emitirá el reglamento de la ley a los 120 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto.

**Cuarto.** El monto de los premios y estímulos previstos en la presente ley deberán considerarse por el Ejecutivo federal en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que envía anualmente a la Cámara de Diputados.

## Notas:

1 Organización Mundial de la Salud. <http://www.who.int/topics/obesity/es/>.

2 UNICEF. <http://www.unicef.org/mexico/spanish/17047.htm>.

3 Wikipedia. <http://es.wikipedia.org/wiki/Obesidad>.

4 UNAM. [http://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2010\\_519.html](http://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2010_519.html).

5 Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria, Estrategia contra el Sobrepeso y la Obesidad.

6 Encuesta Nacional de Salud, realizada por el Instituto Nacional de Salud Pública en México, [http://ensanut.insp.mx/doctos/ENSA-NUT2012\\_Nutricion.pdf](http://ensanut.insp.mx/doctos/ENSA-NUT2012_Nutricion.pdf).

7 Organización Mundial de la Salud. <http://www.who.int/dietphysicalactivity/childhood/es/index.html>

8 Organización Mundial de la Salud.

<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs311/es/>

9 Instituto Nacional de Salud Pública.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 de noviembre de 2014.— Diputados: Mario Alberto Dávila Delgado (rúbrica), Isaías Cortés Berumen, Blanca Jiménez Castillo, Raquel Jiménez Cerrillo, Marcelina Orta Coronado, Leslie Pantoja Hernández, Ernesto Alfonso Robledo Leal, Humberto Armando Prieto Herrera, Beatriz Zavala Peniche, Carmen Lucía Pérez Camarena, Cinthya Noemí Valladares Couoh, Eufrosina Cruz Mendoza, José Luis Oliveros Usabiaga, Margarita Licea González, María Concepción Ramírez Díez, Tania Margarita Morgan Navarrete, Víctor Rafael González Manríquez.»

**Se turna a la Comisión de Salud, para dictamen y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para opinión.**

---

## LEY DE VIVIENDA

---

«Iniciativa que reforma el artículo 42 de la Ley de Vivienda, a cargo de la diputada María del Carmen García de la Cadena Romero, del Grupo Parlamentario del PRI

La suscrita, María del Carmen García de la Cadena Romero, diputada federal del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional e integrante de la LXII Legislatura, con fundamento en las fracciones II del artículo 71 y III del artículo 78 de la Constitución Política de los Esta-

dos Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara, somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa por la que se reforma la Ley de Vivienda.

### Exposición de Motivos

El agua cubre el 72 por ciento de la superficie del planeta Tierra y representa entre el 50 por ciento y el 90 por ciento de la composición de los seres vivos. Es una sustancia relativamente abundante aunque sólo supone el 0.022 por ciento de la masa de la Tierra. Se puede encontrar agua en prácticamente cualquier lugar de la biósfera y en los tres estados de agregación de la materia: sólido, líquido y gaseoso.

En su forma líquida, se encuentra en los mares, ríos, lagos y océanos. En estado sólido —nieve o hielo—. Y en forma gaseosa se halla formando parte de la atmósfera terrestre como vapor de agua.<sup>1</sup>

El agua es un recurso indispensable para desarrollar las funciones vitales para los seres vivos y para los humanos en diversos aspectos, entre los cuales destaco los siguientes:

**El agua es un buen disolvente.** Casi toda nuestra sangre es agua; para expulsar sustancias tóxicas lo hacemos mediante la orina o el sudor; para absorber las sustancias minerales del suelo las plantas necesitan agua; el agua de mares y océanos conserva oxígeno en disolución que permite respirar a los peces.

**El agua regula la temperatura del medio.** No es buena conductora del calor, por eso en lugares próximos al mar, o grandes extensiones de agua, los cambios de temperatura son menos pronunciados. Los climas costeros son más suaves.

**El agua alcanza su máxima densidad en estado líquido (40° C).** Debido a esta circunstancia física, el hielo (menos denso) flota sobre el agua líquida y, en consecuencia, los organismos acuáticos sobreviven durante el invierno o las heladas.<sup>2</sup>

**La sociedad recurre al agua** para generar y mantener el crecimiento económico y la prosperidad, a través de actividades tales como la agricultura, la pesca comercial, la producción de energía, la industria, el transporte y el turismo.<sup>3</sup>

Debido a esta información podemos notar la gran importancia que representa este líquido en nuestra vida y nuestro entorno, es por ello que es primordial el cuidado del mismo.

En México contamos con 34 mil 430 litros de agua potable por segundo, lo equivalente a 220 mil pipas de agua por día, de los cuales cada Mexicano consume 360 litros de agua diariamente,<sup>4</sup> por lo cual podemos darnos cuenta de la gran cantidad de agua que requerimos de forma diaria por habitante, para poder satisfacer nuestras necesidades.

Pese a que cada persona conoce la importancia que representa el líquido en nuestras vidas y el medio ambiente sigue sin mostrar interés para su cuidado, y día a día desperdician litros y litros de agua, lo que provoca se incremente la escasez de agua en México.

Por esta razón es de vital importancia el promover que exista un sistema de captación de Agua de lluvia, como una cisterna, para el uso doméstico, lo cual ayudara a evitar el desperdicio de agua potable. El uso de una cisterna influye de manera positiva en diversos sentidos, en los cuales podremos destacar los siguientes:

De forma económica: al contar con el agua de lluvia, el consumo de agua potable será menor, lo cual también se verá reflejado en forma económica al pagar dicho consumo.

De forma cultural: Radicaremos en el ejemplo a la sociedad en evitar el desperdicio que generan actividades diarias como utilizar agua potable para lavar el coche, regar las plantas, utilizar el WC, entre otros.

Apoyaremos también a disminuir la escasez de agua potable en México, logrando la conciencia de la importancia y cuidado del agua.

Se logra un gran ahorro de energía, ya que se evita todo el proceso de extracción o entubamiento y el de distribución y bombeo del agua para su transportación, los cuales demandan una gran cantidad de energéticos.<sup>5</sup>

No impacta al subsuelo (con la extracción acelerada) ni a los ríos y sus ecosistemas ya que su fuente principal viene de la lluvia. Por tanto se mantienen los mantos acuíferos en mejores condiciones al tener menor necesidad de extracción.<sup>6</sup>

Ahora bien, el Estado tiene la responsabilidad de proveer bienes y servicios públicos, lo cual en este tema resulta de vital importancia, ya que un factor prioritario es la provisión de vivienda de calidad en todos sus servicios, haciendo uso de los recursos naturales; el cual podemos apreciar en el Artículo 6, Párrafo V de la Ley de Vivienda:

**Artículo 6.** La Política Nacional de Vivienda tiene por objeto cumplir los fines de esta ley y deberá considerar los siguientes lineamientos:

I. a IV. ...

V. Establecer los mecanismos para que la construcción de vivienda respete el entorno ecológico, y la preservación y el uso eficiente de los recursos naturales;

VI. a XII...

De igual forma contamos con la importancia al cuidado del medio ambiente en donde podemos apreciar lo establecido en el artículo 17 Ter de la Ley General del Equilibrio Ecológico y de la protección al ambiente:

**Artículo 17 Ter.**

-

Las dependencias de la administración pública federal, el Poder Legislativo Federal y el Poder Judicial de la Federación, instalarán en los inmuebles a su cargo, un sistema de captación de agua pluvial, debiendo atender los requerimientos de la zona geográfica en que se encuentren y la posibilidad física, técnica y financiera que resulte conveniente para cada caso. Esta se utilizará en los baños, las labores de limpieza de pisos y ventanas, el riego de jardines y árboles de ornato.

La instalación del sistema de captación de agua pluvial en aquellos inmuebles a cargo de las dependencias de la administración pública federal, el Poder Legislativo Federal y el Poder Judicial de la Federación, declarados monumentos artísticos e históricos en términos de lo dispuesto por la Ley Federal de Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas se llevará a cabo bajo la rigurosa supervisión de expertos del Instituto Nacional de Antropología e Historia o del Instituto Nacional de Bellas Artes, según corresponda, con objeto de evitar afectaciones a dichos inmuebles.

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo, por agua pluvial se entiende aquella que proviene de la lluvia, el granizo y la nieve.<sup>7</sup>

El cuidado del líquido vital debe ser una prioridad de toda la población, por lo que es necesario establecer formas en las que los ciudadanos puedan cuidarla y al mismo tiempo observen los beneficios a corto, mediano y largo plazo del cuidado del agua.

La presente iniciativa busca el cuidado del agua y al mismo tiempo, que se fortalezca el derecho al líquido consagrado en el artículo cuarto constitucional y el cual debe ser garantizado en todas sus vertientes, siempre verificando el uso responsable del mismo.

Por lo anterior expuesto, someto a consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se adiciona la fracción X, recorriéndose la numeración al artículo 42 de la Ley de Vivienda**

**Artículo Único.** Se adiciona la fracción X, recorriéndose la numeración, al artículo 42 de la Ley de Vivienda, para quedar como sigue:

**Artículo 42.** Los acuerdos y convenios que se celebren con los sectores social y privado podrán tener por objeto:

#### **I. a IX. (...)**

X. Promover que en el modelo de vivienda se incorporen cisternas exclusivas para el agua pluvial con el fin de ser reutilizada y que propicie el cuidado al medio ambiente.

XI. Las demás acciones que acuerden las partes para el cumplimiento de esta ley.

#### **Transitorio**

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

#### **Notas:**

1 Portal: [http://www.japac.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=25:definicion-del-agua&catid=22:guardianes-del-agua&Itemid=43](http://www.japac.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=25:definicion-del-agua&catid=22:guardianes-del-agua&Itemid=43)

2 Portal: [http://web.educastur.princast.es/proyectos/formadultos/unidades/latierra/udos\\_capcuatro\\_pauno.htm](http://web.educastur.princast.es/proyectos/formadultos/unidades/latierra/udos_capcuatro_pauno.htm)

3 Portal: [http://www.usmp.edu.pe/publicaciones/boletin/fia/info86/articulos/importanciaAgua.html?TB\\_iframe=true&height=550&width=500](http://www.usmp.edu.pe/publicaciones/boletin/fia/info86/articulos/importanciaAgua.html?TB_iframe=true&height=550&width=500)

4 Portal: [http://www.agua.org.mx/h2o/index.php?option=com\\_content&view=section&id=6&Itemid=30000](http://www.agua.org.mx/h2o/index.php?option=com_content&view=section&id=6&Itemid=30000)

5 Portal: [http://irrimexico.org/pdf/manual\\_captacion\\_aguas\\_lluvias\\_centros\\_urbanos.pdf](http://irrimexico.org/pdf/manual_captacion_aguas_lluvias_centros_urbanos.pdf)

6 Portal: [http://irrimexico.org/pdf/manual\\_captacion\\_aguas\\_lluvias\\_centros\\_urbanos.pdf](http://irrimexico.org/pdf/manual_captacion_aguas_lluvias_centros_urbanos.pdf)

7 Portal: [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148.pdf)

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 de noviembre de 2014.—  
Diputada María del Carmen García de la Cadena Romero (rúbrica).»

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

---

## LEY DE ASISTENCIA SOCIAL

---

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Asistencia Social, a cargo de la diputada María Teresa Jiménez Esquivel, del Grupo Parlamentario del PAN

La suscrita, María Teresa Jiménez Esquivel, diputada de la LXII legislatura, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 6, fracción I, y 77 numerales 1 y 2 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de este pleno la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos: 2, 3, 4, incisos a), c), f), k) y l) de la fracción I, los incisos b) y c) de la fracción II, fracciones III y V, 5, 9, fracciones II, III, IV, V, VIII, IX, X y XIII, 10, fracciones I y III, 12 incisos b) y e) de la fracción I, fracciones V y VI y, 52 inciso d) y; se adicionan el inciso d) a la fracción II del artículo 4, la fracción IV del artículo 10 y, el inciso e) del artículo 52, todos de la Ley de Asistencia Social, al tenor de la siguiente

## Exposición de Motivos

### 1. Planteamiento del problema

El escaso crecimiento económico de los últimos años en el país, ha provocado que amplios sectores sociales se encuentren en estado de exclusión social, abandono, indefensión y en el umbral de la pobreza extrema, lo que significa que por razones económicas o de su estado de salud carecen de los elementos indispensables para vivir dignamente como pueden ser alimentación, vestido, calzado, vivienda con servicios, acceso a la salud y educación e incluso carecen de una identidad y un nombre; razones por las cuales el Estado debe intervenir mediante acciones de asistencia social, hasta lograr que las personas adquieran habilidades y competencias para que puedan desarrollarse en equidad e igualdad, principalmente las niñas, niños, adolescentes y jóvenes; respecto a quienes no puedan valerse por sí mismos debido a su estado físico e intelectual, visto así, la responsabilidad del Estado Mexicano se debe encaminar hacia su representación, tutela y cuidado por el resto de sus días. Por lo anterior, en el marco de la próxima expedición de un marco general de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, es un urgente que de manera paralela, se actualice la Ley de Asistencia Social a fin de que sea operativo y armónico el sistema de garantía y protección de los derechos del niño.

### 2. Argumentos de sustento

Para los efectos de la presente Iniciativa de Reforma a la Ley de Asistencia Social, hablar de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes, es referirse a una amplia gama de aspiraciones, ilusiones y de temas como son la sustentabilidad de nuestra sociedad así como de nuestras generaciones futuras; implica por tanto, un gran reto sobre cómo garantizar que puedan vivir felices y una vida digna, este es un deber humanístico que corresponde al Estado, a sus progenitores o de quienes encabezan una familia de manera corresponsable y decidida e incluso quienes ejercen la patria potestad de los menores.

En los últimos años de cambios, reformas y transformaciones sociales principalmente de la economía, como sociedad, nos conduce a replantear la manera de mejorar las condiciones de vida de la familia, pues los efectos e impactos de los cambios mencionados en amplios grupos sociales han sido dolorosos al quedar principalmente las niñas, niños y adolescentes marginados del desarrollo económico y de la posibilidad de mejorar su calidad de vi-

da e incluso su existencia dada sus condiciones de vulnerabilidad.

En virtud de lo anterior, el empobrecimiento de las familias producto de los cambios mencionados, plantea el gran reto al Estado mexicano sobre la manera de cómo garantizar el adecuado cuidado de la infancia, la adolescencia y la juventud a fin de que puedan acceder a los servicios de salud, educación de calidad, cultura, las artes y sobre todo a una adecuada alimentación y bienestar, principalmente, porque este cuidado corresponde de manera corresponsable a quienes encabezan las familias y a las instituciones del gobierno, máxime si se encuentran en estado de pobreza extrema, discapacidad física o intelectual.

En este sentido para proteger de manera adecuada a las niñas, niños y jóvenes, es necesario perfeccionar el marco normativo referente a la Asistencia Social con el fin de proteger y garantizar a la niñez, adolescencia y a la juventud una vida en plenitud, en equidad e igualdad al garantizar su desarrollo integral en un marco de respeto a su dignidad y derechos humanos; bajo estos principios las instituciones públicas, privadas o mixtas podrán desarrollar en ellos habilidades y competencias para una vida digna.

La situación mencionada ha provocado que un amplio número de niñas, niños y jóvenes en pobreza extrema, se encuentren en situación de abandono o solos, sin familia y expuestos a la trata, la explotación laboral y sexual, el abuso, los tratos crueles y degradantes, la venta de órganos y tejidos, así como al reclutamiento de la delincuencia organizada para la venta de droga o bien de grupos que los captan para delinquir.

Otro grupo de niñas, niños y adolescentes altamente vulnerables, son los que padecen discapacidades físicas y mentales, más aún si se encuentran en situación de pobreza extrema e ingresados en los centros de atención lugares donde su victimización es doble porque suelen ser abandonados en las calles o en centros de atención públicos o privados donde por sus características, no se les brinda la atención y cuidados adecuados, muchos de ellos carecen de una identidad que les permita vivir dignamente, quedando expuestos a personas sin escrúpulos que los explotan laboralmente o bien mediante su discapacidad, los enseñan a dar lástima utilizándolos para pedir limosna y de esta manera, obtener recursos, siendo ésta una conducta ilícita que debe ser sancionada por los órganos jurisdiccionales competentes.

En cuanto a los niños vulnerables y en extrema pobreza, en muchas ocasiones independientemente del sufrimiento que implican las carencias, deben trabajar y abandonar la posibilidad de estudiar e incluso, se ven obligados a migrar a los distintos estados al interior de la República o a los Estados Unidos de Norteamérica solos, con la esperanza de encontrar oportunidades o algún familiar que de alguna manera les permita subsistir; dicha situación es más cruda y compleja, cuando se trata de los niños centroamericanos que cruzan por nuestro país quienes vienen huyendo de la pobreza, la violencia y de los delincuentes organizados.

Otro grupo social ampliamente vulnerables son las niñas, los niños y jóvenes en situación de calle, muchos de ellos migrantes que al no encontrar condiciones de vida adecuadas o apoyos de parte del gobierno que les permitieran insertarse a la vida productiva, cayeron en adicciones que les han obligado a vivir por el resto de sus días en las calles, sin esperanza alguna, lo más grave es que en estos grupos sociales ya existen segundas y terceras generaciones que viven y se reproducen en las calles de las zonas rurales y urbanas.

Bajo estos argumentos no dejamos de mencionar otro grupo social ampliamente vulnerable como son las niñas, niños y jóvenes de los pueblos y comunidades indígenas que viven en condiciones de exclusión y de pobreza extrema y que al no encontrar oportunidades de desarrollo e integración a una vida plena en equidad e igualdad, suelen ser víctimas de la explotación laboral, tratos crueles y degradantes así como de exclusión y discriminación en los centros urbanos.

Un problema aún más complejo que enfrentan los colectivos de niños, es la falta de identidad plasmada en los documentos oficiales y en mucho de los casos la carencia de lo más elemental: un nombre. Por esta razón, se debe conceder la facultad para que la instancia correspondiente facilite el acceso a una identidad u nombre mediante un documento específico para que ninguna persona sea privada de este derecho humano.

A la luz de lo anterior, es fundamental que el Estado mexicano tome acciones específicas para proteger de manera integral la esfera jurídica de la infancia, la adolescencia y la juventud en situación de pobreza extrema o vulnerabilidad a fin de que tengan accesibilidad y gocen plenamente de sus derecho a la salud, la educación, la alimentación, la seguridad social, y puedan disfrutar de su derecho a tener una familia y en el caso de los que se encuentran solos y en los

centros de atención públicos, privados o mixtos puedan adquirir las habilidades y competencias que les permitan reintegrarse de manera plena a la sociedad en equidad e igualdad y sin discriminación alguna.

En virtud de estos planteamientos es importante que en el marco normativo relativo a la Asistencia Social, se incorporen dispositivos legales que permitan fortalecer a las instituciones públicas, privadas y mixtas con el objeto de elaborar un registro y bases de datos para conocer el número, características, traslados y tiempo de estancia así como sus necesidades específicas en los centros de atención, para atender de manera coordinada y adecuada a

1. Las niñas, niños y jóvenes en pobreza extrema, en situación de abandono o solos.
2. Las niñas, los niños y jóvenes rescatados de la explotación laboral y sexual o que han sido víctimas de pornografía y la trata.
3. Las niñas y los niños rescatados de las adicciones y la delincuencia organizada.
4. Las niñas, niños y jóvenes altamente vulnerables, que padecen discapacidades físicas y mentales y los que se encuentran en situación de pobreza extrema.
5. Las niñas, los niños y jóvenes en situación de calle, los migrantes, nacionales y extranjeros a fin de evitar que siga extendiéndose esta problemática por generaciones.
6. Las niñas, niños y jóvenes de los pueblos y comunidades indígenas, hasta revertir su situación de exclusión, pobreza y discriminación que padecen.

En éste sentido de acuerdo a los datos del Coneval y la UNICEF del mes de abril de 2014, se reconoce que a pesar "...de que la pobreza extrema de la población menor de 18 años se redujo entre 2010 y 2012, se registraron 21.2 millones de niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza en 2012, así como 4.7 millones en pobreza extrema" por lo que en "en 2012, el 53.8% de la población entre 0 y 17 años estaba en situación de pobreza, una cifra mayor que la nacional, la cual se ubicó en 45.5%"

Un dato alarmante y sumamente preocupante hasta el 2014 es el referente a que "el grupo de menores de un año presentaba mayores niveles de carencia por acceso a los servi-

cios de salud (27.5%), que los otros grupos de la población infantil y adolescente (inferiores a 20%). Asimismo, el 28.2% de esta población enfrentaba inseguridad alimentaria moderada o severa, de ahí que dos grandes retos deberán centrarse en garantizar el acceso a la seguridad social y a la alimentación sana, variada y nutritiva, principalmente.

Al respecto una adecuada sistematización en un directorio y registro que se concentre en una base de datos, permitirá un conocimiento real de la situación anterior, ésta debe ser realizada por instituciones del Estado como son el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, la Secretaría de Educación, la Secretaría de Salud, el CONEVAL y el Inegi a fin de conducir a la realización de una política de Estado que los atienda de manera diferenciada y acorde a su problemática real ya que se conocería el número exacto de niñas, niños y adolescentes, en pobreza extrema, discapacidad, en situación de calle, indígenas y migrantes solos; por tal motivo, se debe dotar a estas instituciones de la facultad de poder realizar dicha diferenciación a fin de definir recursos y medios técnicos para su adecuada atención tendiente a proteger ampliamente la esfera jurídica de las niñas, los niños y adolescentes; con estos mecanismos se evitaría el maltrato, la exclusión, discriminación, la trata, la explotación y su desaparición.

Nuestro país debe continuar garantizando de manera firme y decidida los derechos de los niños principalmente cuando el marco jurídico señala que las autoridades federales, estatales y municipales, en ejercicio de su competencia, deben coordinar sus acciones para reducir la mortalidad infantil y en virtud de que ese es un mandato que se debe cumplir traducido a la Asistencia Social, este debe ser aún más preciso y efectivo para su debida concreción ya que se atiende a la niñez, la adolescencia y la juventud en situación de pobreza extrema y vulnerabilidad así como a toda persona que lo requiera.

Por otra parte, en lo referente al trabajo infantil en nuestra legislación y la internacional, se considera una violación de los derechos humanos de las niñas, los niños y adolescentes, principalmente cuando se refiere a los tratos crueles y degradantes como es el causar lástima para obtener dinero; en este sentido, los usos y costumbres que alientan culturalmente que los niños pueden y deben aportar ingreso a los núcleos familiares son contrario a su derecho a la felicidad ya que impide su sano crecimiento y trunca su desarrollo escolar, de acuerdo con el UNICEF “en cualquier país el trabajo infantil es un obstáculo para el desarrollo social y económico, ya que socava las competencias de su

futura fuerza laboral y favorece la transmisión intergeneracional de la pobreza, al tiempo que perpetúa las desigualdades existentes”.

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) “cerca de 215 millones de niños trabajan en el mundo, muchos de tiempo completo no van a la escuela y no tienen tiempo para jugar; más de la mitad de éstos se encuentran expuestos a las peores formas de trabajo infantil como trabajo en ambientes peligrosos, esclavitud, y otras formas de trabajo forzoso, actividades ilícitas incluyendo el tráfico de drogas y prostitución, así como su participación involuntaria en los conflictos armados.”

Por su parte en nuestro país, la Ley Federal del Trabajo establece una prohibición en la utilización del trabajo de los menores de catorce años (siendo que se busca modificar a 15 años), así como los mayores de esta edad y menores de dieciséis que no hayan terminado su educación obligatoria, necesitando en estos últimos, la autorización de los padres o tutores. De acuerdo con los resultados del Módulo de Trabajo Infantil 2011, en el país hay 1.2 millones de niños de 5 a 14 años que realizan una actividad económica, ello implica una tasa de ocupación de 5.6 por ciento. Una proporción significativa de los niños que trabajan no asiste a la escuela es decir que (14.6%) y los que asisten (85.4%) combina trabajo y estudio, lo que se traduce en un bajo rendimiento escolar.

Respecto a la violencia, los instrumentos internacionales y la legislación nacional coinciden que los niños tienen el derecho a ser protegidos de toda forma de violencia, al respecto la Convención sobre los Derechos del Niño establece en su Artículo 19 que “los Estados Parte deben adoptar todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio, abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de sus padres, de un tutor o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo.” En México, la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, ratifica este compromiso y establece la obligación de los tutores (Artículo 11) y del Estado (Artículo 13) por velar el cumplimiento de este derecho, pero se debe velar a que las instituciones públicas y privadas, principalmente en los centros de atención cumplan con este precepto.

Sin embargo, en los documentos del Inegi y la UNICEF, se concuerda que a pesar de que es un derecho fundamental el

derecho a una vida libre de violencia, los niños experimentan violencia en el hogar, la escuela y en su comunidad, es decir, dentro de los espacios que debieran ser de protección, afecto y estímulo para su desarrollo integral padecer situaciones que afectan su sano desarrollo.

Estimaciones realizadas por organismos internacionales señalan “que todos los años 275 millones de niños y niñas en el mundo son víctimas de violencia dentro de sus hogares y unos 40 millones de menores de 15 años sufren violencia, abusos y abandono, fenómenos que se reportan en distintos ámbitos: la familia, escuela, comunidad, calles y lugares de trabajo.” Las denuncias dan sólo cuenta parcial de la magnitud del maltrato, ya que en muchos casos no se denuncia el hecho por miedo a represalias, por desconocimiento de las leyes o porque se asume que el castigo físico y verbal forman parte natural de la educación del niño. En nuestro país, la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia (incorporada al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia DIF) señala que en 2009 se registró el maltrato de 21 mil 060 niñas y de 19 mil 089 niños en entornos escolares.

Respecto a la migración de la población infantil nacional e internacional, no es un evento que se da con base en una decisión individual, los movimientos migratorios de ésta regularmente se realizan en un contexto familiar, y en una cantidad comparativamente menor a la de los adultos, cifra cuya tendencia va en aumento. Datos de la muestra censal indican que en el periodo de 2005 a 2010 salieron del país 1.1 millones de personas, de las cuales, 5.3% son menores de 15 años (al momento de migrar). Son más los varones que emigran a esta edad (56.3%) que las mujeres (43.7%).

Es importante destacar que no toda la población infantil tiene oportunidad de emigrar y encontrar en el vecino país del norte las redes familiares o de conocidos que les brinden el apoyo y protección a la que tienen derecho, lo mismo ocurre con los niños no acompañados centroamericanos; muchos de ellos, mexicanos y centroamericanos, son repatriados en condiciones de vulnerabilidad ya que no van acompañados por un adulto y retornan a un ambiente de violencia e inseguro. La UNICEF, por su parte, menciona que en su intento por cruzar la frontera la población infantil es vulnerable a la explotación, a la trata y a ser víctimas de la delincuencia, por lo que la protección de sus derechos debe ser una prioridad compartida con el fin de asegurar que reciban un trato digno de parte de las autoridades y les sea garantizada su reunificación familiar.

En virtud de lo anterior, las cifras de repatriados que proporciona el Instituto Nacional de Migración (INM) indican que en 2012 ocurrieron 17 mil 129 eventos de repatriación de niños menores de 18 años provenientes de Estados Unidos, la mayoría (79.3%) no iban acompañados al momento de su repatriación. Habría que señalar que la estadística de repatriados se refiere sólo a eventos, debido a que una misma persona pudo haber sido repatriada en más de una vez.

En cuanto a la discapacidad en el Artículo 23 de la Convención sobre los Derechos del Niño, se reconoce el derecho de los niños con discapacidad de vivir en condiciones que aseguren su dignidad, les permitan llegar a bastarse a sí mismos y faciliten su participación activa en la comunidad (ONU, 1989). En este marco, cobra especial relevancia la información sociodemográfica sobre este grupo poblacional. La muestra del Censo de Población y Vivienda 2010 identificó a 520 mil niños (de 0 a 14 años) con dificultades para la realización de tareas de la vida diaria. Ellos representan 9.1% de la población con discapacidad y 1.6% del total de niños del país. Entre la población infantil con discapacidad, 43.3% tiene de 10 a 14 años, 40.4% de 5 a 9 años y 16.3% de 0 a 4 años de edad. Más de la mitad (58.2%) son varones.

La discapacidad más frecuente se relaciona con las limitaciones para caminar o moverse (29.5 por ciento); le siguen las dificultades para hablar (28.3%), limitación mental (19.3%), ver (17.8%), poner atención (15.9%), escuchar (7.4%) y atender su cuidado personal (7.3%). Por grupos de edad, de 0 a 4 años sobresalen las discapacidades para caminar o moverse (44.2%) y hablar (30%); de 5 a 9 años, para hablar (32.9%) y caminar (28 por ciento); mientras que de 10 a 14 años, destacan las dificultades para caminar (25.4%), hablar (23.4%) y ver (22.0%). Siendo estos datos todo un reto en el marco de la Asistencia Social que el Estado Mexicano en algún momento tendrá que asumir y si bien, no todos se encuentran en pobreza extrema o vulnerabilidad en algún momento dado requerirán de una atención especializada.

Por todo lo anterior, en el caso de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad y pobreza extrema es importante dotar al Estado Mexicano en su parte referente a la Asistencia social, de los instrumentos necesarios para que pueda desarrollar una estrategia integral, de tipo intersectorial, con estándares comunes de alta calidad y de aplicación nacional, así como de un sólido enfoque de diversidad cultural que permita el acceso efectivo de la población de 0 a 17 años a estos servicios y se pueda

garantizar una vida plena, además de generar dispositivos de control de su estancia, permanencia y en su caso transferencias en los centros de atención y al mismo tiempo, se conozcan de manera precisa sus necesidades y característica y en caso de ser necesario se les tramite y otorgue una identidad.

### 3. Fundamento legal

La presente Iniciativa de Reforma a la Ley de Asistencia Social, se sustenta en los instrumentos internacionales ratificados por nuestro país, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes relacionadas, a saber:

**I.** De entre los instrumentos internacionales que protegen los derechos de las niñas, niños y adolescentes, encontramos los siguientes:

1. La Declaración Universal de los Derechos Humanos;
2. La Declaración de los Derechos del Niño;
3. La Convención sobre los Derechos del Niño;
4. La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José);
5. La Declaración sobre los Principios Sociales y Jurídicos Relativos a la Protección y el Bienestar de los Niños, con Particular Referencia a la Adopción y Colocación en Hogares de Guarda, en los Planos Nacional e Internacional;
6. El convenio sobre la edad mínima, 1973,
7. Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía,
8. El Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Participación de Niños en Conflictos Armados;
9. La Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias;
10. La Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de menores;

11. El Convenio sobre Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de menores (Convenio de la Haya);

12. Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, Directrices de Riad y,

13. Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores “Reglas de Beijing”

14. Convenio sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, 1999.

De los instrumentos mencionados, se desprenden principios que permiten que las niñas, niños y adolescentes, sean sujetos de sus derechos y disfruten de estos libre y plenamente, siendo el objeto de la presente iniciativa de reforma.

**II.** En la legislación nacional encontramos el artículo 1º y 4º constitucional, en donde en el primero se reconocen los principios de los instrumentos internacionales que hayan sido ratificados o bien los que protejan de manera más amplia los derechos humanos o aún no hayan sido incorporados en nuestro país, así mismo en el artículo 4º se recogen los derechos de los niños en los siguientes términos.

#### Artículo 1o.

• “...todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse...”

• “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales... favoreciendo... la protección más amplia.”

• “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar,

sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.”

- “Está prohibida la esclavitud...”
- “Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana...”

Lo anterior en lo referente a la dignidad, garantía, ejercicio libre y protección de los derechos humanos la constitución es clara y contundente; respecto a los derechos sociales, el artículo 4º mandata lo siguiente:

#### Artículo 4o.

- “El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.”
- “... Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.”
- “Toda persona tiene derecho a la protección de la salud...”
- “...Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar... 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...”
- “...“Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa...”
- “Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento.”
- En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés supe-

rior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.”

- “Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.”

“El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.”

- “Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia,...”
- “Toda persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte...”

A la luz de lo anterior, siendo un deber del Estado Mexicano garantizar el libre ejercicio así como los derechos humanos, sociales, culturales, ambientales, civiles y políticos y dada la amplia legislación internacional en materia de derechos humanos, coincidimos en que las niñas, niños y adolescentes así como las personas en general, tienen derecho a:

- Disfrutar de una vida plena y feliz,
- A vivir en el seno de una familia y en una vivienda adecuada,
- A disfrutar de una alimentación saludable

Así como acceder a:

- La educación,
- La cultura,
- El deporte,
- La salud y,
- A un ambiente sano y sustentable, entre otros.

En virtud de lo anterior, como legisladores somos responsables de dotar del marco normativo necesario a las instituciones, para hacer estos derechos efectivos, eficientes, exigibles y justiciables.

De lo antes expuesto, y en uso de las atribuciones citadas en el proemio de este documento, someto a consideración del pleno, la siguiente iniciativa de ley con proyecto de

### Decreto

**Único.** Se reforman los artículos: 2, 3, 4, incisos a), c), f), k) y l) de la fracción I, incisos b) y c) de la fracción II, fracciones III y V, 5, 9 fracciones II, III, IV, V, VIII, IX, X y XIII, 10 fracciones I y III, 12 incisos b) y e) de la fracción I, fracciones V y VI y, 52 inciso d) y; se adicionan el inciso d) a la fracción II del artículo 4, la fracción IV del artículo 10 y, el inciso e) del artículo 52, todos de la Ley de Asistencia Social, para quedar como sigue:

**Artículo 2.** Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés general, de observancia en toda la República y tienen por objeto sentar las bases para la promoción de un Sistema Nacional de Asistencia Social que fomente y coordine la prestación de servicios de asistencia social pública y privada e impulse la participación de la sociedad en la materia, **garantizando la dignidad y los derechos humanos de los individuos y las familias sujetos de la asistencia social.**

**Artículo 3.** Para los efectos de esta Ley, se entiende por asistencia social el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan el desarrollo integral del individuo, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, indefensión desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva **en condiciones de equidad e igualdad.**

La asistencia social comprende acciones de promoción, previsión, prevención, protección, **habilitación**, rehabilitación, **representación y asistencia jurídica.**

**Artículo 4.** ...

...:

**I.** Todas las niñas, niños y adolescentes, en especial aquellos que se encuentren en situación de riesgo o afectados por:

a) Desnutrición **o en situación de pobreza;**

b)...

c) Maltrato o abuso **o cualquier tipo de violencia;**

d) a e)...

f) Vivir en la calle **o carecer de identidad;**

g) a j)...

k) Ser migrantes y repatriados, **o migrantes no acompañados,** y

l) Ser víctimas de conflictos armados y de persecución étnica o religiosa **o política o de la delincuencia organizada.**

...

**II.** Las mujeres:

a)...

b) En situación de maltrato o abandono **o de calle;**

c) En situación de explotación, incluyendo la sexual, y

d) **Ser migrantes.**

**III.** Indígenas migrantes, desplazados o en situación vulnerable **o en situación de calle;**

IV...;

**V.** Adultos mayores en desamparo, incapacidad, marginación, **con enfermedades crónicas** o sujetos a maltrato;

VI a XII...

**Artículo 5.** La rectoría de la asistencia social pública y privada corresponde al Estado, el cual, en forma prioritaria, proporcionará servicios asistenciales encaminados al desarrollo integral de la familia, entendida como la célula de la sociedad que provee a sus miembros de los elementos que requieren en las diversas circunstancias de su desarrollo, y también a apoyar, en su formación, **capacitación, habilitación**

tación y subsistencia, a individuos con carencias familiares esenciales no superables en forma autónoma.

#### Artículo 9. ...:

I. ...;

II. Formular las Normas Oficiales Mexicanas y **protocolos** que rijan la prestación de los servicios de salud en materia de asistencia social, a fin de garantizar la calidad y **calidez** de los servicios, y los derechos de los sujetos de esta Ley; así como la difusión y actualización de las mismas entre los integrantes del Sistema Nacional de Salud, y del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada;

III. Certificar que los servicios que presten en la materia las instituciones de los sectores público y privado, cumplan con lo estipulado en **esta Ley y en las Normas Oficiales Mexicanas señaladas en la fracción anterior y, solicitar a las instituciones públicas y privadas de asistencia social un informe semestral de todas las personas que se encuentren bajo su custodia;**

IV. Supervisar la debida aplicación de las Normas Oficiales Mexicanas y **Protocolos** que rijan la prestación de los servicios de salud en esta materia, así como evaluar los resultados de los servicios asistenciales que se presten conforme a las mismas **con el objetivo de corregirlos y mejorarlos;**

V. Apoyar la coordinación entre las instituciones **públicas y privadas** que presten servicios de asistencia social y las educativas para formar y capacitar recursos humanos en la materia;

VI a VII...;

VIII. Coordinar un Sistema Nacional de Información en materia de asistencia social en colaboración con el Inegi, **este Sistema deberá incluir un censo actualizado de todas las personas que se encuentren en las instituciones públicas y privadas de asistencia social, en el que se incluya al menos: fecha de ingreso, tiempo de estancia, traslados o reubicación, todo ello diferenciado por edad, sexo y, requerimientos;**

IX. Coordinar, con las entidades federativas, la prestación y promoción de los servicios de salud en materia de asistencia social, **para garantizar su accesibilidad y**

**gratuidad sin discriminación o condicionamiento alguno;**

X. Concertar acciones con los sectores social y privado, mediante convenios y contratos en que se regulen la prestación y promoción de los servicios de salud en materia de asistencia social, con la participación que corresponda a otras dependencias o entidades, **en dichos convenios y contratos se contemplara una cláusula de observancia y respeto a los derechos humanos y a la dignidad de las personas, en las instituciones públicas y privadas de asistencia social;**

XI a XII...

XIII. Coordinar, integrar y sistematizar un Directorio Nacional de Instituciones públicas y privadas de asistencia social **para facilitar la supervisión, vigilancia y transparencia;**

XIV a XV...

#### Artículo 10. ...:

I. Recibir servicios **gratuitos** de calidad, con oportunidad y con calidez, por parte de personal profesional y calificado.

II. La confidencialidad respecto a sus condiciones personales y de los servicios que reciban.

III. Recibir los servicios sin discriminación y **sin condicionamiento alguno,** y

IV. **La protección de sus datos personales conforme a la legislación aplicable y hacer de su conocimiento, en todo momento, su situación legal.**

#### Artículo 12. ...:

I. ...

a)...

b) La atención y **registro** en establecimientos especializados a menores y adultos mayores en estado de abandono o desamparo y personas con discapacidad sin recursos;

c) a d)...

e) La prestación de servicios de asistencia jurídica y de orientación social, especialmente a menores, adultos mayores y personas con discapacidad sin recursos **o carentes de identidad**;

f) a h)...

II a IV...

V. La colaboración o auxilio a las autoridades laborales competentes en la vigilancia y aplicación de la legislación laboral aplicables a la niñez, **así como la promoción de las sanciones aplicables en los términos de la Ley**;

VI. La atención **informada** a niños, niñas y adolescentes en riesgo de fármaco dependencia, fármaco dependientes o susceptibles de incurrir en hábitos y conductas antisociales y delictivas;

VII. a XIV. ...

#### Artículo 52. ....

a) a b)...

c) Cumplir con lo establecido en las Normas Oficiales Mexicanas que se emitan para la regulación de los servicios de asistencia social y colaborar con las tareas de supervisión que realice El Organismo;

d) Garantizar en todo momento el respeto a la dignidad y los derechos humanos de las personas, familias o comunidades que reciban sus servicios de asistencia social, y

**e) Presentar un informe al Organismo de las personas albergadas, que contenga sexo, edad, situación jurídica y, el seguimiento al proceso de reincorporación familiar o social.**

#### Transitorios

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

**Segundo.** El Ejecutivo Federal realizará las adecuaciones reglamentarias necesarias, de acuerdo a lo previsto en el

presente decreto, en un plazo de noventa días posteriores a su entrada en vigor.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, el 20 de noviembre de 2014.— Diputada María Teresa Jiménez Esquivel (rúbrica).»

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

---

#### LEY DE AGUAS NACIONALES

---

«Iniciativa que reforma el artículo 10 de la Ley de Aguas Nacionales, a cargo del diputado Ernesto Núñez Aguilar, del Grupo Parlamentario del PVEM, y suscrita por integrantes de la Comisión de Desarrollo Municipal

EL suscrito, Ernesto Núñez Aguilar, Diputado Federal de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, y las diputadas y diputados integrantes de la Comisión de Desarrollo Municipal, 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, sometemos a la consideración de esta asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 10, de la Ley de Aguas Nacionales, de conformidad con la siguiente

#### Exposición de Motivos

En materia de agua diversos municipios del país tienen grandes desafíos. Para buscar soluciones a los retos es recomendable incluir a las representaciones municipales constituidas legalmente a la toma de decisiones. En ese sentido vale la pena subrayar que la falta de participación de los ayuntamientos en los ámbitos de decisión nacional se origina, entre otros, por el propio diseño institucional y constitucional, así como de su coherencia con el sistema jurídico mexicano. Por lo que una forma de solventar esa situación, es conocer y analizar la representación municipal en lo nacional y su problemática. En ese sentido, la presente propuesta pone cuidado en la cooperación municipal y busca abrir espacios a la participación directa de las autoridades municipales en la toma de decisiones primordiales de la política nacional de agua del país.

A pesar de la importancia del Municipio en México y al tono con el que se ha elevado en el discurso político, como base del federalismo y consecuentemente del sistema jurídico mexicano, no se cuenta aun, con un diseño institucional, desde la misma perspectiva federalista, que permita a las autoridades municipales ser incluidas en las altas esferas decisionales de las políticas públicas de México. La ausencia de dicho diseño se da en diversos sectores como el de la política económica o tributaria, entre otras. Un ejemplo de ello, es precisamente la ausencia de participación directa de los ayuntamientos en la Comisión Nacional del Agua, que es un “órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con funciones de Derecho Público en materia de gestión de las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes, con autonomía técnica, ejecutiva, administrativa, presupuestal y de gestión, para la consecución de su objeto, la realización de sus funciones y la emisión de los actos de autoridad”.<sup>1</sup> Cito:<sup>2</sup>

“La Comisión’ [...] tiene por objeto ejercer las atribuciones que le corresponden a la autoridad en materia hídrica y constituirse como el Órgano Superior con carácter técnico, normativo y consultivo de la Federación, en materia de gestión integrada de los recursos hídricos, incluyendo la administración, regulación, control y protección del dominio público hídrico.

En el ejercicio de sus atribuciones, “la Comisión” se organizará en dos modalidades:

- a. El Nivel Nacional, y
- b. El Nivel Regional Hidrológico - Administrativo, a través de sus Organismos de Cuenca.

Las atribuciones, funciones y actividades específicas en materia operativa, ejecutiva, administrativa y jurídica, relativas al ámbito Federal en materia de aguas nacionales y su gestión, se realizarán a través de los Organismos de Cuenca, con las salvedades asentadas en la presente ley.

Dicha comisión se integra por un consejo técnico y director general. A su vez dicho consejo técnico se integra por los titulares de las Secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales, quien lo preside; Hacienda y Crédito Público; de Desarrollo Social; de Energía; de Economía; de Salud; y de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; así como del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua y de la Comisión Nacional Forestal.

Por cada representante se establece un suplente que debe tener nivel de subsecretario o equivalente. Así mismo se dispone en la ley, que ha propuesta del Consejo Técnico, el Titular del Ejecutivo Federal designa como miembros del propio Consejo, a dos representantes de los gobiernos de los estados y a un representante de una organización ciudadana de prestigio y experiencia relacionada con las funciones de “la Comisión”.<sup>3</sup> Como podemos en la composición del Consejo Técnico de la Comisión Nacional de Aguas, no se integra a ningún representante de los municipios y no se hace explícito tampoco que el representante de la organización, a la que se hace referencia, esté relacionada con el ámbito de los intereses municipales.

En el mismo sentido, de considerar la importancia que tiene dicho Consejo Técnico de la Comisión Nacional del Agua y en virtud de la composición en la que no se incluye a una representación de los municipios en dicho Consejo, vale la pena conocer algunas de sus atribuciones más importantes que se presentan a continuación,<sup>4</sup> con la finalidad de ponderar la necesidad de que los intereses municipales deban de ser considerados por propia voz y voto de los ayuntamientos, a través de una representación en el citado Consejo:

- Aprobar y evaluar los programas y proyectos a cargo;
- Aprobar el presupuesto y operaciones de, supervisar su ejecución, así como conocer y aprobar los informes que presente el Director General;
- Nombrar y remover a propuesta del Director General a los Directores Generales de los Organismos de Cuenca, así como a los servidores públicos de los niveles central y regional hidrológico-administrativo, que ocupen cargos con las dos jerarquías administrativas inferiores a la de aquél;
- Acordar los asuntos que se sometan a su consideración sobre la administración del agua y sobre los bienes y recursos;
- Conocer y acordar las políticas y medidas que permitan la programación sobre la administración del agua y la acción coordinada entre las dependencias de la Administración Pública Federal y otras que deban intervenir en materia hídrica;
- Aprobar los términos en que se podrán gestionar y concertar los créditos y otros mecanismos de financiamiento que se requiera;

- Acordar la creación de Consejos de Cuenca, así como modificaciones a los existentes;
- Para el caso de quebranto en la ejecución y cumplimiento de los programas y proyectos y poner en conocimiento los hechos ante la Contraloría Interna;
- Aprobar el Manual de Integración, Estructura Orgánica y Funcionamiento de a propuesta de su director general, así como las modificaciones, entre otras.

Como podemos ver, en ese nivel de la toma de decisiones, se establecen prácticas que tienen efectos directamente en los municipios del país, sin que medie la representación y el interés municipal. En otras palabras, se trata de decisiones que son tanto orgánicas, de planeación, diseño, supervisión y vigilancia en materia hídrica, en las cuales no se toma en cuenta la pluralidad y complejidad del orden municipal nacional. Medidas, que vale la pena subrayar, tienen su impacto finalmente en recursos de los municipios y localidades del país, como se ha dicho. Por poner un ejemplo, dicho Consejo nombra y remueve a propuesta del Director General a los Directores Generales de los Organismos de Cuenca, así como a los servidores públicos de los niveles central y regional hidrológico – administrativo. Y también participa en el caso de los quebrantos, en la ejecución y cumplimiento de los programas y proyectos y pone, a su vez, en conocimiento de los hechos ante la Contraloría Interna.

Lo anterior, se analiza y se busca mejorar, sin restar importancia de la integración que tiene cada Organismo de Cuenca actualmente, el cual se compone también por un Consejo Consultivo integrado con diversas autoridades federales, estatales por cada uno de los estados comprendidos en el ámbito de competencia territorial del Organismo de Cuenca, así como del Distrito Federal. Y de un representante de las presidencias municipales por cada Estado comprendido en el ámbito territorial referido, para lo cual cada entidad federativa se encarga de gestionar la determinación del representante. Al respecto, vale la pena mencionar que las atribuciones del Organismo de Cuenca, a través de su Consejo son exclusivamente administrativas, a diferencia del Consejo Técnico de la Comisión Nacional del Agua en donde proponemos incluir a la representación nacional de municipios, que son de carácter orgánico, de planeación, diseño, supervisión y vigilancia en materia hídrica, como se ha comentado.

En ese contexto, se trata de integrar la participación municipal en la toma de decisiones nacional. Es decir, incluir a la representación municipal a la Comisión Nacional del Agua, a través del Consejo Técnico para fortalecer la cooperación con los organismos de Cuenca, en los que ya existen presidentes municipales. Así mismo, crear un círculo virtuoso entre las atribuciones orgánicas, de planeación, diseño, supervisión y vigilancia en materia hídrica de dicha Comisión nacional, con las atribuciones administrativas de los organismos de Cuenca. Todo esto con la pretensión de consolidar instituciones incluyentes en el que prevalezcan la cooperación y la reciprocidad en la toma de decisiones. Con el objetivo, también de establecer un diseño de política del Estado mexicano plural relativa a las políticas del agua en su conjunto. Así como fortalecer una estrategia integral en uno de los temas más trascendente de la vida pública y gubernamental de México, el referido, precisamente, al derecho al agua de todos y cada uno de los mexicanos. Un derecho, que vale la pena recordarlo, es reconocido por el orden jurídico nacional, regional e internacional de los derechos humanos.

En ese mismo orden de ideas cabe subrayar también, las distintas manifestaciones de diversos grupos sociales, como el caso de la Conferencia Nacional de Municipios de México, en los sucesivos Conamm. Un organismo plural y reconocido legalmente, tanto en los diferentes órdenes como niveles de gobierno. Y que ha manifestado en distintos foros nacionales e internacionales su deseo de democratizar a las instituciones. Una democratización que consiste, desde su visión plural, incluir a la representación municipal en la esfera de la toma de decisiones de manera recíproca y cooperativa para mejorar y fortalecer las políticas públicas en las diversas materias del Estado. Vale la pena mencionar que dicha Conferencia está integrada por alcaldes y ha participado permanentemente en el fortalecimiento del Municipio, tanto en el ámbito nacional como internacional y en los aspectos económicos, sociales, culturales y políticos del Ayuntamiento en México. La Conamm, ha logrado consolidarse como una instancia ineludible que contribuye al nuevo diseño municipalista y es ampliamente reconocida por la pluralidad de las asociaciones que la constituyen.

En el mismo sentido, la esencia de la presente Iniciativa con Proyecto de Decreto, se encuentra en las propuestas realizadas por la Red de Investigadores en Gobierno Locales Asociación Civil (IGLOM) que en septiembre de 2013, durante el *VIII Congreso Internacional. Los Municipios*

*Mexicanos Hoy: ¿Autonomía o Centralización?*, recomendaron al gobierno de la república, al Congreso de la Unión, a los congresos estatales, a los gobernadores y a los ayuntamientos, entre otros planteamientos, lo siguiente:

I. ...

II. ...

**III. Democratizar el federalismo**, al incluir la representación activa de estados y municipios en las instancias de acuerdo y toma de decisiones nacionales e intergubernamentales...

IV. ...<sup>5</sup>

Lo anterior es importante en virtud de “reconocer la madurez institucional de los municipios siendo incorporados con pleno derecho en todos los órganos de coordinación y decisión federalistas, con el propósito de que sea considerado el aspecto local en la definición de las políticas públicas nacionales”.<sup>6</sup> En el mismo sentido, es importante reconocer la inclusión de la representación municipal que ya se ha dado en distintos ámbitos del Estado mexicano. Entre otras integraciones se enumeran las siguientes, de manera enunciativa y no limitativa.<sup>7</sup>

- a) El Sistema Nacional de Seguridad Pública
- b) La Comisión Nacional de Desarrollo Social
- c) El Consejo de Administración de Banobras
- d) El Consejo Nacional de Armonización Contable

La importancia de integrar a la representación municipalista en referencia, es concordante con el nuevo diseño jurídico actual y es recomendable en la medida en que los gobiernos municipales, a través de sus autoridades conjuntamente con el gobierno federal, los Estados de la república y el Distrito Federal, contribuyan en condiciones de igualdad, a buscar soluciones para algunos de los problemas más recurrentes de la políticas de agua y el desarrollo sustentable.

Por ello, se hace pertinente considerar ése tipo de manifestaciones sociales en el contexto de la democratización mexicana que se construye día a día en México y en el mundo. Efectivamente, la petición de varios sectores de la

sociedad para perfeccionar la representación democrática es necesaria de tomarse en cuenta. Ello en virtud de mejorar las relaciones política y de representación de los municipios del país y cumplir con nuestra obligación de legislar en armonía con el mandato conferido a las y los legisladores que hemos tenido y tenemos el honor de representar a la sociedad.

En ese orden de ideas, es importante dejar claro que la presente Iniciativa con Proyecto de Decreto, no pretende agotar la problemática y las soluciones que aquejan a los mexicanos, solamente se busca incentivar la integración y participación política de los municipios para mejorar el desempeño institucional, así como engrandecer la relación entre gobernantes y gobernados, para dar cauce y solución a las demandas sociales de la población que por diversas razones se han planteado desde la tribuna pública y desde distintas partes del país.

Por lo anteriormente expuesto y 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, se somete a la consideración de esta asamblea, el siguiente proyecto de

### **Decreto por el se reforma el artículo 10 de la Ley de Aguas Nacionales**

**Único.** Se reforma el párrafo primero del artículo 10 de la Ley de Aguas Nacionales, para quedar como siguen:

**Artículo 10.** El Consejo Técnico de “la Comisión” estará integrado por los titulares de las Secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales, quien lo presidirá; Hacienda y Crédito Público; de Desarrollo Social; de Energía; de Economía; de Salud; y de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; así como del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua y de la Comisión Nacional Forestal. Por cada representante propietario se designará a los suplentes necesarios con nivel de Subsecretario o equivalente. A propuesta del Consejo Técnico, el Titular del Ejecutivo Federal designará como miembros del propio Consejo, a dos representantes de los gobiernos de los estados, a un representante de una Organización Ciudadana de prestigio y experiencia relacionada con las funciones de “la Comisión” y a un representante de las asociaciones nacionales de autoridades municipales, legalmente reconocidas. El Consejo Técnico se organizará y operará conforme a las reglas que expida para tal efecto.

El Consejo Técnico cuando así lo considere conveniente, podrá invitar a sus sesiones a los titulares de las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y a otros representantes de los estados, de los municipios, de los usuarios y de la sociedad organizada, los cuales podrán intervenir con voz, pero sin voto. En las sesiones del Consejo Técnico, participará con voz, pero sin voto, el Director General de “la Comisión”.

La periodicidad y forma de convocatoria de las sesiones del Consejo Técnico se hará conforme a lo dispuesto en el Reglamento Interior de “la Comisión”

### Artículo Transitorio

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

#### Notas:

1 Ley de Aguas Nacionales, “artículo 3, fracción XII”, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, texto vigente, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014,

2 *Ibidem*, artículo 9.

3 *Ibidem*, Ver artículo 10.

4 *Ibidem*, Ver artículo

5 Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, “Carta Municipalista de Guadalajara”, VIII Congreso Internacional. Los Municipios Mexicanos Hoy: ¿Autonomía o Centralización?, Revista *Pueblos y fronteras digital*, v.8, n.16, diciembre 2013–mayo 2014, pp. 356–358

6 Conamm, Agenda Municipalista de la Conamm, Planteamientos para Transformar los Municipios de México, México, Conferencia Nacional de Municipios de México, 2014, p. 4.

7 Federación Nacional de Municipios, AC, “Logros Relevantes”, México, 2013, en línea, dirección URL: [www.fenamm.mx](http://www.fenamm.mx) [consulta: 14 de diciembre de 2013].

Dado en la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, a los 25 días del mes de noviembre del año 2014.— Diputados: Ernesto Núñez Aguilar, Arturo Escobar y Vega (rúbricas).»

## Anexo

## Ley de Aguas Nacionales

Texto original a reformar	Propuesta de reforma
<p><b>ARTÍCULO 10.</b> El Consejo Técnico de "la Comisión" estará integrado por los titulares de las Secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales, quien lo presidirá; Hacienda y Crédito Público; de Desarrollo Social; de Energía; de Economía; de Salud; y de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; así como del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua y de la Comisión Nacional Forestal. Por cada representante propietario se designará a los suplentes necesarios con nivel de Subsecretario o equivalente. A propuesta del Consejo Técnico, el Titular del Ejecutivo Federal designará como miembros del propio Consejo, a dos representantes de los gobiernos de los estados y a un representante de una Organización Ciudadana de prestigio y experiencia relacionada con las funciones de "la Comisión". El Consejo Técnico se organizará y operará conforme a las reglas que expida para tal efecto.</p> <p>El Consejo Técnico cuando así lo considere conveniente, podrá invitar a sus sesiones a los titulares de las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y a otros representantes de los estados, de los municipios, de los usuarios y de la sociedad organizada, los cuales podrán intervenir con voz, pero sin voto. En las sesiones del Consejo Técnico, participará con voz, pero sin voto, el Director General de "la Comisión".</p> <p>La periodicidad y forma de convocatoria de las sesiones del Consejo Técnico se hará conforme a lo dispuesto en el Reglamento Interior de "la Comisión".</p>	<p><b>ARTÍCULO 10.</b> El Consejo Técnico de "la Comisión" estará integrado por los titulares de las Secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales, quien lo presidirá; Hacienda y Crédito Público; de Desarrollo Social; de Energía; de Economía; de Salud; y de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; así como del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua y de la Comisión Nacional Forestal. Por cada representante propietario se designará a los suplentes necesarios con nivel de Subsecretario o equivalente. A propuesta del Consejo Técnico, el Titular del Ejecutivo Federal designará como miembros del propio Consejo, a dos representantes de los gobiernos de los estados, <b>y</b> a un representante de una Organización Ciudadana de prestigio y experiencia relacionada con las funciones de "la Comisión" <b>y a un representante de las asociaciones nacionales de autoridades municipales, legalmente reconocidas.</b> El Consejo Técnico se organizará y operará conforme a las reglas que expida para tal efecto.</p> <p>El Consejo Técnico cuando así lo considere conveniente, podrá invitar a sus sesiones a los titulares de las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y a otros representantes de los estados, de los municipios, de los usuarios y de la sociedad organizada, los cuales podrán intervenir con voz, pero sin voto. En las sesiones del Consejo Técnico, participará con voz, pero sin voto, el Director General de "la Comisión".</p> <p>La periodicidad y forma de convocatoria de las sesiones del Consejo Técnico se hará conforme a lo dispuesto en el Reglamento Interior de "la Comisión".</p>

### Se turna a la Comisión de Recursos Hidráulicos, para dictamen.

proyecto de decreto, que reforma los artículos 14 Bis IV, 84 Bis I y VI y 84 Bis 2 de la Ley de Aguas Nacionales, al tenor del siguiente

### LEY DE AGUAS NACIONALES

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales, a cargo del diputado José Angelino Caamal Mena, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

El suscrito, José Angelino Caamal Mena, integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza en la LXII 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, 76, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con

### Planteamiento del problema

En la cosmovisión de los pueblos indígenas de México el agua tiene un rol fundamental desde los tiempos antiguos. En la religión de los antiguos aztecas, el dios Tláloc estaba asociado a la lluvia y a la agricultura, y su influencia alcanzó a otros pueblos como los purépechas en Michoacán, quienes lo llamaban Chupi-Tirípeme "agua preciosa azul". El arquetipo femenino del agua estaba asociado a la diosa Chalchitlicue, segunda esposa de Tláloc, por lo que en el momento de casarse surgieron los ríos y los lagos, y Tláloc bendijo a la tierra con una generosa lluvia.

Esta tradicional cosmovisión de los recursos de agua sobrevive hoy en día, como lo documenta la doctora Patricia Ávila de la UNAM, quien realizó en 2007 un estudio de-

nominado *El manejo del agua en territorios indígenas en México*. Mediante sus visitas de campo y entrevistas, modeló cinco regiones con la visión indígena del agua y su gestión comunitaria.

En dichos estudios se observa que para los pueblos indígenas el agua tiene un valor sagrado y espiritual, y realizan fiestas colectivas y ceremonias en torno a ella. El agua no tiene un valor económico y su gestión es comunitaria a través de normas y acuerdos establecidos entre sus habitantes.

Este aspecto es fundamental tomarlo en cuenta, por los distintos marcos referenciales a través de los cuales los indígenas conciben, valoran y usan el recurso agua. Su saber ancestral les ha permitido desarrollar estrategias colectivas para el uso sustentable y conservación del agua, ya sea en condiciones de escasez o de abundancia, y que no son ampliamente reconocidos desde la perspectiva formal de la ingeniería moderna.

Es importante también señalar que la cosmovisión de los pueblos indígenas con respecto a sus viviendas y territorios, mantiene marcos referenciales distintos a los que habitan en zonas urbanas, desde donde se planean las políticas públicas más importantes para el país. Los indígenas consideran al territorio como el espacio que tiene un valor simbólico o instrumental. Es una parte fundamental de su historia, de su identidad y de su vida misma; un elemento esencial e inalienable de su comunalidad<sup>1</sup>.

En este mismo contexto, la investigadora Patricia Ávila, señala que la noción de territorialidad es relevante para la población indígena: el agua es parte de una matriz de relaciones agua-suelo-bosque<sup>2</sup>. También señala que una parte importante de los territorios indígenas se ubican en las partes altas de las cuencas (áreas forestales y selváticas), y su función hidrológica es relevante en la recarga de acuíferos (surgimiento de manantiales, arroyos, ríos y lagos) y abasto de agua para las ciudades y zonas de riego.

Para el gobierno, a través de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), las regiones indígenas de México parten del concepto de “región cultural”, con la finalidad de identificar aquellos elementos y procesos hasta cierto punto comunes o paralelos entre las diferentes regiones indígenas de México, lo cual se ha tratado de identificar a través de la caracterización de la diversidad etnolingüística y la distribución de los pueblos indígenas en el territorio nacional<sup>3</sup>.

Las regiones indígenas por su extensión abarcan generalmente más de una cuenca hidrológica como se ilustra en la tabla a continuación:

Tabla Regiones indígenas y cuencas hidrológicas en México<sup>1</sup>

Región indígena	Estado	Cuenca Hidrológica
Tarahumara	Chihuahua	Río Bravo, Pacífico, Noroeste
Meseta Purépecha	Michoacán	Río Balsas, Río Lerma
Mazahua	México, Michoacán	Río Balsas, Río Lerma
Nahua	Tlaxcala, México	Río Balsas
Mixteca	Puebla, Oaxaca	Río Balsas, Papaloapan

Los territorios indígenas son estratégicos en materia ambiental: ocupan la quinta parte de la superficie total. La mayor parte de la población indígena vive en las regiones biogeográficas más ricas de México. Los ejidos y comunidades agrarias en municipios indígenas tienen en propiedad el 60 por ciento de la vegetación arbolada, principalmente de bosques templados y selvas húmedas y subhúmedas. Casi la tercera parte de la población que habita en zonas forestales es indígena.

De igual forma, los investigadores Ávila y Boege Smith han documentado que los pueblos indígenas son los principales productores de agua en el país. Y sin embargo, a través de estudios de opinión pública, se observa que la connotación de lo indígena se encuentra fragmentada y estigmatizada en la sociedad.

### Argumentación

En la Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México realizada por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) en 2005, 43 por ciento de los entrevistados manifestó que los indígenas “tendrían siempre una limitación social por sus características raciales”. En tanto, 30 por ciento indicó que lo único que tienen que hacer los indígenas para salir de la pobreza es “no comportarse como tales”.

Según el Conapred, las opiniones no han cambiado mucho en los últimos años, ya que los resultados de la Encuesta Nacional de Discriminación en México (Enadis) apuntan que aún existen serios rezagos respecto de los derechos y oportunidades que tiene la población indígena para acceder a una situación más igualitaria<sup>5</sup>.

En declaraciones públicas realizadas por funcionarios del Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la

Discriminación Racial (CERD) en septiembre de 2012 en México, en el marco del Foro Nacional de Poblaciones Afrodescendientes advirtieron que en México y América Latina persiste un vínculo entre pobreza y racismo, y que es necesario entender que la discriminación hacia los pueblos indígenas no es un problema de estos grupos, sino de la sociedad en su conjunto<sup>6</sup>.

En fechas recientes, en junio de 2013, la Encuesta sobre Discriminación, realizada por el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación (Copred) de la Ciudad de México aplicada a 5 mil 200 personas mayores de 18 años, arrojó que los indígenas, los homosexuales y las personas en pobreza, se ubican en los tres primeros sitios de los grupos más discriminados en el Distrito Federal<sup>7</sup>.

Por otro lado, tenemos que las campañas de comunicación oficiales en materia de agua, han estado orientadas a medidas sí útiles pero no sustantivas para la política nacional del agua, como cerrar la llave del agua, o economizar su uso para lavar un auto, siendo que por ejemplo, 77 por ciento del agua superficial se destina al campo, con un desperdicio de 50 a 70 por ciento debido a la falta de eficacia en su uso.

En el año 2013 y 2014, las campañas de la Comisión Nacional del Agua (Conagua) han estado dirigidas solamente a las alertas tempranas para prevenir a la población sobre las posibles afectaciones por las inundaciones (con la observación de que la campaña de 2014 sólo puede verse por el momento en canales de televisión de paga y no de televisión abierta), y sin embargo se deja de lado el fomento a la cultura del agua en el campo, en la industria, en las escuelas y en el hogar. Y qué decir de lo que concierne al cambio climático, o a incentivar a la población a desarrollar o a investigar soluciones innovadoras, o a comprometerse en cuidar un acuífero.

Si conversáramos con nuestros pueblos indígenas, ellos nos enseñarían cómo conservan su manantial o el arroyo que atraviesa su comunidad. La consideran agua sagrada y la cuidan entre todos, siendo motivo de sanción por parte de toda la comunidad si cualquiera de sus miembros se atreve a ensuciarla.

Los urbanos damos el agua por garantizada, y estamos totalmente desvinculados de nuestro entorno ambiental y su valor cultural. Y peor aún, negamos el valor de lo que aportan las tradiciones de nuestros pueblos indígenas.

Ellos son los guardianes de nuestra tradición original en materia de conservación de nuestros recursos naturales en México, y justo es que volteemos hacia ellos, para encontrar las respuestas a los grandes problemas que nos aquejan en materia de agua.

La gran Tenochtitlan contaba con un sistema hidráulico inteligente que resolvía perfectamente las dinámicas propias de la ciudad, logrando convivir de manera armónica con los lagos del Valle de México.

¿Por qué seguir conservando el pensamiento de desecar los ríos para construir ciudades? ¿Por qué avasallar a nuestros indígenas sobrevivientes y quitarles su agua, para garantizar el abasto en las ciudades que crecen de manera desenfrenada y sin planeación alguna? ¿Hacia dónde nos va a llevar este modelo?

Así como recientemente en el Grupo Parlamentario de Nueva Alianza pedimos la incorporación de nuestros pueblos indígenas en los consejos de cuenca en el país, dada la falta de su reconocimiento formal en los canales oficiales de la toma de decisiones en materia de agua, consideramos que la gran riqueza contenida a través de su cosmovisión debe ser un referente obligado para el diseño de políticas públicas en materia de cultura del agua en México.

Por lo expuesto, solicito se someta a consideración del pleno el siguiente:

#### **Decreto por el que se modifican los artículos 14 Bis IV, 84 Bis I y VI y 84 Bis 2 de la Ley de Aguas Nacionales**

**Único.** Se reforman las fracciones IV del artículo 14 Bis, I y VI del artículo 84 Bis, y el artículo 84 Bis 2 de la Ley de Aguas Nacionales, para quedar como sigue:

**Artículo 14 Bis.** “La Comisión”, conjuntamente con los gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, **pueblos indígenas**, los organismos de cuenca, los consejos de cuenca y el Consejo Consultivo del Agua, promoverá y facilitará la participación de la sociedad en la planeación, toma de decisiones, ejecución, evaluación y vigilancia de la política nacional hídrica... ..

Para los efectos anteriores, “la Comisión”, a través de los organismos de cuenca y con apoyo en los consejos de cuenca:

I. - III. ...

IV. Celebrará convenios de concertación para mejorar y promover la cultura del agua incluyendo los valores y tradiciones emanados de los pueblos indígenas a nivel nacional con los sectores de la población enunciados en las fracciones anteriores y los medios de comunicación, de acuerdo con lo previsto en el capítulo V del título sexto de la presente ley, y

V. ...

### Capítulo V Bis Cultura del Agua

#### Artículo 84 Bis. ...

I. Coordinarse con las autoridades educativas en los órdenes federal y estatales para incorporar en los programas de estudio de todos los niveles educativos los conceptos de cultura del agua, en particular, sobre disponibilidad del recurso; su valor económico, social y ambiental; **la cosmovisión, tradición, uso y manejo desde la perspectiva indígena**; uso eficiente; necesidades y ventajas del tratamiento y reciclaje de las aguas residuales; la conservación del agua y su entorno; el pago por la prestación de servicios de agua en los medios rural y urbano, y de derechos por extracción, descarga y servicios ambientales;

II. - V. ...

VI. Fomentar el interés de la sociedad en sus distintas organizaciones ciudadanas o no gubernamentales, colegios de profesionales, órganos académicos, organizaciones de usuarios, **y pueblos indígenas**, para participar en la toma de decisiones, aceptación de compromisos y responsabilidades en la ejecución, financiamiento, seguimiento y evaluación de actividades diversas en la gestión de los recursos hídricos.

#### Artículo 84 Bis 1. ...

Artículo 84 Bis 2. “La Secretaría”, “la Comisión” o el organismo de cuenca deberán promover que en los programas dirigidos a la población infantil, los medios masivos de comunicación difundan y fomenten la cultura del agua, la conservación conjuntamente con el uso racional de los recursos naturales, **su valor a partir de los usos y conceptos desarrollados por los pueblos indígenas de México**, así como la protección de ecosistemas vitales y del medio ambiente, en los términos dispuestos en la Ley Federal de Radio y Televisión.

### 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 Bárcenas, Francisco (2006) *Territorios indígenas y conflictos agrarios en México*, en Estudios Agrarios, Revista de la Procuraduría Agraria, México, Procuraduría Agraria, año 12, número 321, nueva época, mayo-agosto, pp. 85-118; López Bárcenas, Francisco y Espinoza Saucedo, Guadalupe. (2003) *Derechos territoriales y conflictos agrarios en la Mixteca: el caso de San Pedro Yosotatu*, en: Serie Derechos Indígenas, Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas, Centro de Comunicación y Creatividad Redes, pp. 17-34, México; Giménez, Gilberto (2001) *Cultura, territorio y migraciones. Aproximaciones teóricas*, en: Alteridades, México, UAM, 11 (22), pp. 5-14

2. Ponencia “Agua, cultura y políticas públicas en regiones indígenas de México”. ÁVILA García, Patricia. Centro de Investigaciones en Ecosistemas (CIEco) UNAM.

3. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas Regiones indígenas de México / Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, coord. Enrique Serrano Carreto. *Regiones Indígenas de México* (2006). México. [http://www.cdi.gob.mx/regiones/regiones\\_indigenas\\_cdi.pdf](http://www.cdi.gob.mx/regiones/regiones_indigenas_cdi.pdf)

4. Ávila, Patricia. (2008) *Legislación, política del agua e inversión pública*. El agua en México, consecuencias de las políticas de inversión del sector. Hilda Guerrero Rojas, Antonio Yúñez – Naude y José Medellín Azuara, Coordinadores. Fondo de Cultura Económica.

5. Conapred (2010). *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (ENADIS)*. <http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Enadis-2010-RG-Accss-002.pdf>

6. Garduño, Silvia (27/ 08/2012) Reproduce pobreza racismo, alerta ONU. Periódico *Reforma*. Sección nacional. Página 10.

7. Fuente: Página Copred DF <http://www.copred.df.gob.mx/index.jsp>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de noviembre de 2014.—  
Diputado José Angelino Caamal Mena (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Recursos Hidráulicos, para dictamen.**

## LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL

«Iniciativa que reforma el artículo 28 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, a cargo de la diputada Minerva Castillo Rodríguez, del Grupo Parlamentario del PRI

Los suscritos, diputados federales de Chihuahua Minerva Castillo Rodríguez, Pedro Ignacio Domínguez Zepeda, Diana Karina Velázquez Ramírez, José Ignacio Duarte Murrillo, Adriana Fuentes Téllez, Abraham Montes Alvarado, Luis Alfredo Murguía Lardizábal y Kamel Athié Flores, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 28 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, en materia de maternidad en caso de adopción.

### Antecedentes

La Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 25 establece que la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.<sup>1</sup>

Parte fundamental en éstos se refiere al derecho de formar una familia, elemento natural y fundamental de la sociedad con derecho a la protección de la sociedad y del Estado.

La Convención sobre los Derechos del Niño establece en el artículo 18 que ambos padres tienen obligaciones comunes respecto a la crianza y el desarrollo del niño: “Los Estados parte pondrán el máximo empeño en garantizar el reconocimiento del principio de que ambos padres tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño. Incumbirá a los padres o, en su caso, a los representantes legales la responsabilidad primordial de la crianza y el desarrollo del niño. Su preocupación fundamental será el interés superior del niño”.

La misma convención, que orienta las labores del Unicef, establece claramente que todos los niños tienen derecho a crecer en un entorno familiar, y en la medida de lo posible, a conocer a sus familias y a ser criados por ellas. Debido a ello, así como a la importancia y al valor que tiene la familia en la vida de los niños, las familias que necesiten ayuda para poder criar a sus hijos tienen derecho a recibirla. Solamente cuando, a pesar de contar con acceso es ayuda, la familia no puede o no quiere criar al niño o la niña, se deben buscar soluciones adecuadas y basadas en la integración del niño a una familia estable, a fin de que pueda crecer en un ámbito donde reciba amor, atención y apoyo.<sup>2</sup>

El artículo 2, numeral 2, de la Convención de los Derechos del Niño señala que los Estados parte se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.<sup>3</sup>

La adopción es un acto por el cual se recibe como hijo propio, con autoridad judicial o política, a quien no lo es por naturaleza; sin excluir el resquicio que esto consiste para legalizar ciertas ilegitimidades.<sup>4</sup>

El hecho de adoptar o acoger a un niño innegablemente conlleva a una serie de derechos similares a los de las madres biológicas, sin embargo la legislación aún está limitada al respecto.

Las familias con hijos adoptivos tienen los mismos derechos que aquellas con hijos naturales, por lo que consideramos fundamental que se precise el concepto de licencia de maternidad por adopción, toda vez que las madres adoptantes tienen los mismos derechos que tiene una madre biológica, asimilando la fecha del parto a la de la entrega oficial del menor que adopta la madre adoptante.

El periodo de adaptación e inclusión a la nueva familia que requieren tanto los niños como la madre adoptante es crucial, para lograr la sana y armónica convivencia que regirá o no el desarrollo futuro de la familia. Las recomendaciones de los organismos internacionales establecen que la atención temprana de los niños desde que nace o se entrega a los padres adoptantes hasta los cinco años de edad es fundamental para garantizar el saludable y correcto desarrollo y nutrición de los infantes, así como la vinculación de la madre con su hijo en los primeros años de vida del

mismo. De igual manera, es necesario para lograr la generación de lazos afectivos y emocionales saludables para madre e hijo.

En cuanto al caso que nos ocupa, quisiéramos abocarnos a las trabajadoras adoptantes que la Carta Magna, en el artículo 123, en el Apartado B y en su ley reglamentaria no establece el derecho de gozar de un permiso de maternidad por adopción, para que las madres trabajadoras estén en posibilidad de convivir con su hijo o hija adoptada al momento de serle entregado por las autoridades competentes, tema en el que legislaciones de otros países se encuentra muy avanzado.

Así pues, la reforma que aprobó el Congreso de la Unión respecto al artículo 170, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo, confiere a las embarazadas el derecho a un descanso por 45 días antes y después del parto, así como también a las madres adoptantes les concede el gozo de seis semanas posteriores a la entrega del menor.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no prevé la licencia por maternidad en caso de adopción; únicamente otorga a las mujeres embarazadas el derecho a un descanso por 45 días antes y después del parto.

Si bien las mujeres que adoptan no requieren un periodo de recuperación física como las madres biológicas, no deben hacerse distinciones entre la maternidad biológica o por adopción: ambas tienen las mismas responsabilidades y los mismos derechos.

Es de suma importancia el vínculo temprano de los menores con sus padres adoptivos para la constitución psíquica, afectiva y emocional de ellos.

La protección jurídica de la familia, espacio primario de la responsabilidad social, ha de ser una actividad esencial del Estado.

### **Exposición de Motivos**

El objetivo de la presente iniciativa es proteger y fortalecer nuestro núcleo familiar, además, que se propone lograr la igualdad y equidad entre las trabajadoras al servicio del Estado que estén viviendo su maternidad sea biológicamente o por adopción.

Aunado a esto se pretende otorgar a las madres adoptivas trabajadoras un permiso de maternidad a fin de que gocen

de un descanso equivalente al término postnatal de dos meses que se otorga por maternidad biológica.

Contemplando que el pleno de la Cámara de Diputados aprobó el 19 de marzo del presente la reforma del artículo 28 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional por la cual se otorga una licencia de paternidad por cinco días laborables con goce de sueldo a los hombres trabajadores por el nacimiento de sus hijos y de igual manera en el caso de la adopción de un infante.

Sin embargo, no se tiene prevista una licencia por maternidad a las madres adoptantes en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional.

Por ello, con la presente iniciativa se propone que se reforme y adicione a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado un permiso de licencia por maternidad en caso de adopción, en los mismos términos que fueron aprobados mediante la reforma de la Ley Federal del Trabajo, lo cual impulsaría su incorporación en las leyes laborales del orden local, acorde con los principios de equidad e igualdad que deben prevalecer en nuestro orden jurídico, bajo una perspectiva general y amplia, que propicien la corresponsabilidad de las obligaciones familiares entre hombres y mujeres con relación a sus hijos.

El Consejo de la Judicatura Federal publicó en el Diario Oficial de la Federación con fecha 26 de marzo de 2012 el acuerdo general 45/2011 del pleno de la Judicatura Federal, por el que se regulan la licencia de paternidad, la licencia por adopción de una hija o un hijo, así como criterios adicionales para conceder licencias por concepto de cuidados maternos y paternos, a favor de las servidoras y los servidores públicos adscritos a los tribunales de circuito, juzgados de distrito y áreas administrativas del Consejo de la Judicatura Federal, en cuyo artículo sexto establece que el servidor público, mujer u hombre, a quien se conceda la adopción de un niño o de una niña disfrutará de una licencia con goce de sueldo en los siguientes términos:

**I.** En caso de que el menor adoptado tenga entre dos y seis meses de edad, la licencia que se otorgue a la madre será de 40 días naturales;

**II.** Cuando el menor adoptado tenga entre 6 y 12 meses de edad, se otorgará a la madre una licencia de 20 días naturales;

III. En caso de que el menor tenga más de 12 meses de edad, se extenderá una licencia de 10 días hábiles a la madre;

IV. En todos los casos de adopción se extenderá una licencia de 5 días hábiles al padre; y

V. Si el menor adoptado es recién nacido y su vida está en peligro, se extenderá la licencia tanto para la madre como para el padre, de conformidad con las hipótesis establecidas en el artículo quinto del presente acuerdo general.

Ahora bien, se propone reformar la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional a fin de completar y hacer armónica e integral la regulación jurídica en materia de permisos de maternidad en caso de adopción, que si bien ya se encuentra prevista en la Ley Federal del Trabajo, se considera necesaria su inclusión en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, a efecto de alcanzar una aplicación más amplia, y no dar lugar a incurrir en prácticas legislativas discriminatorias, ya que se favorece únicamente a determinadas madres trabajadoras, en este caso a quienes se les aplica la Ley Federal del Trabajo, excluyendo de esos derechos a las madres trabajadoras al servicio del Estado.

Por lo expuesto y fundado, sometemos a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforma el artículo 28 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional**

**Único.** Se reforma el artículo 28 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para quedar como sigue:

Artículo 28. Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto, y de otros dos después del mismo. Durante la lactancia tendrán derecho a decidir entre contar con dos reposos extraordinarios por día, de media hora cada uno, o bien, un descanso extraordinario por día, de una hora para amamantar a sus hijos o para realizar la extracción manual de leche, en lugar adecuado e higiénico que designe la institución o dependencia y tendrán acceso a la capacitación y fomento para la lactancia materna y amamantamiento, incen-

tivando a que la leche materna sea alimento exclusivo durante seis meses y complementario hasta avanzado el segundo año de edad.

**En caso de adopción de un infante disfrutarán de un descanso de dos meses con goce de sueldo, posteriores al día en que lo reciban.**

**Transitorio**

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

**Notas:**

1 Consultado en <http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001790/179018m.pdf>, 18 de noviembre de 2014, 18:20 horas.

2 [http://www.unicef.org/spanish/media/media\\_41918.html](http://www.unicef.org/spanish/media/media_41918.html)

3 [http://www.unicef.org/panama/spanish/convencion\(3\).pdf](http://www.unicef.org/panama/spanish/convencion(3).pdf)

4 Carballenas, Guillermo. *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, duodécima edición, Heliasta, SRL, Argentina, 1997, página 1974.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de noviembre de 2014.— Diputados: Minerva Castillo Rodríguez (rúbrica), Pedro Ignacio Domínguez Zepeda, Kamel Athié Flores (rúbrica), José Ignacio Duarte Muriello, Adriana Fuentes Téllez (rúbrica), Abraham Montes Alvarado, Luis Alfredo Murguía Lardizábal, Diana Karina Velázquez Ramírez (rúbrica), Adan David Ruiz Gutiérrez (rúbrica).»

**Se turna a las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social y de Seguridad Social, para dictamen.**

---

EXPIDE LA LEY QUE INSTITUYE LA BECA PARA ESTUDIANTES DE EDUCACION MEDIA SUPERIOR Y SUPERIOR, EN SITUACION DE DESVENTAJA ECONOMICA, CON RETRIBUCION AL SERVICIO COMUNITARIO

---

«Iniciativa que expide la Ley que instituye la Beca para Estudiantes de Educación Media Superior y Superior en Situación de Desventaja Económica, con Retribución al Servicio Comunitario, a cargo de la diputada Rocío Esmeralda Reza Gallegos, del Grupo Parlamentario del PAN

Rocío Esmeralda Reza Gallegos, diputada federal del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de esta LXII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presento ante este pleno de la honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa con carácter de Ley que Instituye la Beca para Estudiantes de Educación Media Superior y Superior, en Situación de Desventaja Económica y con Retribución al Servicio Comunitario. Lo anterior al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

I. La educación constituye el principal medio para la promoción del desarrollo social y humano, y por ende, del desarrollo nacional. Por esta razón toda persona debe tener la oportunidad de acceso a una educación de calidad, en sus diversos niveles.

Consonante con esa realidad, la Constitución Política de la República Mexicana establece en su artículo 3o., el derecho a la educación y la obligación de educarse; incluida también en el artículo 31.<sup>1</sup> De esta manera el derecho fundamental a la educación se encuentra debidamente regulado y tutelado constitucionalmente y en sus correspondientes leyes secundarias y reglamentarias. Aunque derivado de la reforma constitucional en materia de derechos humanos del año 2011 en nuestro país, a aquella estructura normativa se deben integrar los tratados internacionales que ha ratificado México en la materia y que reconocen a la educación como parte los derechos sociales pertenecientes a la tercera generación de derechos humanos, como es el caso del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales promovido por las Naciones Unidas, mismo que entró en vigor en 1976 a nivel mundial y que para el ámbito continental se hizo lo propio a través de la Declaración Americana sobre Derechos Humanos y mediante el Pacto de San José de 1969, vigente desde 1978.

Dentro de los últimos avances legislativos en la materia en nuestro país, tenemos el haber instituido la obligatoriedad de la educación media superior en toda la nación, consagrada ya en nuestra Constitución desde el 9 de febrero de 2012,<sup>2</sup> meses antes de la reforma constitucional en materia de educación del 21 de diciembre de 2012.<sup>3</sup> Esta reforma se convirtió en el primer paso para implementar un sistema de educación de calidad, de ella su reconocimiento; aunque otros aspectos como el incremento de cobertura en educación media superior y superior, así como el Programa Na-

cional de Becas complementado con el programa de Beca-Salario, siguen postergados.

La propia fracción V del artículo 3o. de nuestra Carta Magna establece que "...además de impartir la educación pre-escolar, primaria, secundaria y media superior, señaladas en el primer párrafo, el Estado **promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos incluyendo** la educación inicial y a **la educación superior**— necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura..."

Por su parte, el artículo 28 párrafo 13 del mismo ordenamiento, instituye que "se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta."

Ahora bien, consideramos pertinente anotar que en nuestro sistema jurídico, las becas se han constituido regularmente como subsidios, y en tanto tales, se regulan a través de programas específicos con reglas de operación, a los cuales la Cámara de Diputados asigna recursos a través del Presupuesto de Egresos de la Federación. Lo anterior, en concordancia con lo establecido en la Ley General de Educación, y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

El anterior principio general de nuestra Constitución, se regula con mayor precisión en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Esta ley señala en su capítulo De los subsidios, transferencia y donativos que "el Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, autorizará la ministración de los subsidios y transferencias que con cargo a los presupuestos de las dependencias y, en su caso de las entidades, se aprueben en el Presupuesto de Egresos" (artículo 75). Además establece que los subsidios deberán sujetarse a los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad, para lo cual señala una lista de requerimientos para las dependencias y entidades que los otorguen, entre los que se encuentran: asegurar la coordinación de acciones entre dependencias y entidades, para evitar duplicación en el ejercicio de los recursos y reducir gastos administrativos; prever la temporalidad en su otorgamiento; y procurar que sea el medio más eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos y metas que se pretenden (fracciones VII, VIII y IX respectivamente).

En este sentido, la Ley General de Educación en su artículo 9 plasma el contenido constitucional, con la encomienda al Estado para que promueva y atienda, “**directamente, mediante sus organismos descentralizados, a través de apoyos financieros, o bien, por cualquier otro medio, todos los tipos y modalidades educativos, incluida la Educación Superior, necesarios para el desarrollo de la nación**”. De aquí la atribución de las autoridades educativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, de desarrollar programas para otorgar becas y demás apoyos económicos a las y los educandos de nivel superior.<sup>4</sup>

**II.** Sabemos que uno de los retos que enfrenta la educación superior en México es la exigencia de ampliar las oportunidades educativas para los alumnos de los sectores socioeconómicos más desprotegidos. A esta reclamo se une uno de los sectores sociales más demandantes y con poco reconocimiento y respaldo en todos los ámbitos, el de los jóvenes, que, lejos de continuar su formación académica y por las difíciles circunstancias socioeconómicas que sobrellevan, se ven obligados a dejar las filas de la educación y engrosar las de la delincuencia. En el peor de los casos, dejan su lugar de origen en busca de un futuro migratorio prometedor y en realidad...incierto.

Es por ello que el Estado tiene la corresponsabilidad de establecer sistemas que proporcionen los recursos adecuados para otorgar becas u otras prestaciones económicas a los estudiantes que lo necesiten, en atención a su situación socioeconómica, motivo principal de la deserción escolar en los jóvenes por la falta de recursos económicos para sustentar sus estudios.

Las cifras reflejan esta situación, actualmente tenemos 4 millones de jóvenes que cursan la educación media superior, pero hay otros 2 millones de jóvenes en edad de cursar este nivel de educación que se quedan fuera de las instituciones educativas. De acuerdo al Resumen del Sistema Educativo Nacional 2012-2013<sup>5</sup> existen en el nivel educativo medio superior 4,333,589 (cuatro millones trescientos treinta y tres mil quinientos ochenta y nueve) alumnos y en la educación del nivel superior 3,161,195 (tres millones ciento sesenta y uno mil ciento noventa y cinco) estudiantes.

Por otro lado, de acuerdo con los resultados arrojados por la ENIGH de 2010,<sup>6</sup> el promedio de ingreso mensual por familia en México era de 12 mil 163 pesos. Si distribuimos a todas las familias mexicanas en 10 grupos iguales, ordenadas según su ingreso desde las que menos percibieron hasta las que más percibieron, tenemos que el 10 por cien-

to más pobre tuvo una percepción media de 2 mil 149 pesos mensuales. En el otro extremo, el 10 por ciento de las familias más ricas tuvo una percepción promedio de 41 mil 927 pesos mensuales, casi 20 veces más que los más pobres.

Existen en el país 2.2 millones de familias que tienen un ingreso mensual promedio de seis mil pesos (6,000.00 pesos) o menos. A pesar que durante años se ha insistido en que el nivel socioeconómico (NSE) es un “estilo de vida” o un “indicador de bienestar” y no una medida de poder adquisitivo, cuando hablamos de NSE siempre pensamos en diferencias de ingreso monetario de los hogares. Aun así, el ingreso total promedio mensual de los hogares mexicanos,<sup>7</sup> para cada uno de los 7 niveles socioeconómicos conocidos, sitúa al nivel “D” con ingresos promedio de 6,788.00 pesos (seis mil setecientos ochenta y ocho pesos 00/100 mn) y lo conforman 1,600,000 (un millón seiscientos mil) hogares. El nivel E, con ingresos promedio de 3,355.00 (tres mil trescientos cincuenta y cinco pesos 00/100 mn) lo conforman 600,000 (seiscientos mil) hogares.

La deserción escolar es un asunto medular en la agenda educativa de nuestro país. En relación a los datos arrojados por el Reporte de la Encuesta Nacional de Deserción en la Educación Media Superior en el año 2012,<sup>8</sup> se concluye en lo general que los mayores motivos de deserción son el personal asociado a la familia y el económico.

En relación a la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE),<sup>9</sup> que agrupa los datos relacionados con las personas económicamente activas, crecimiento del trabajo formal e informal; considera una pregunta relacionada con la deserción donde destaca la insuficiencia de dinero para pagar la escuela y la necesidad de aportar dinero al hogar que suman 52 por ciento de las razones principales para desertar.

Otro dato relevante es la reducción en la matrícula, estímulos y becas en instituciones públicas con el argumento de falta de recursos para atender la demanda creciente de ingreso de los jóvenes, impactando negativamente en las aspiraciones y alternativas para acceder al derecho a la educación impartida por el Estado, repercutiendo en el ánimo y en la toma de decisiones de los jóvenes con respecto a la cancelación de su futuro inmediato, pues en sentido estricto, ningún joven debería carecer del derecho a la educación gratuita y de calidad por parte del Estado y menos por falta de recursos.

Todas estas cifras ya nos muestran una desigualdad importante; por ello la necesidad de generar oportunidades educativas. Nuestra propuesta vendría a generar precisamente eso, miles de empleos con aquellos a quienes todavía tenemos asignaturas pendientes, por lo que representan generacionalmente para este país, pues no podemos prescindir del impulso, creatividad y desarrollo que el sector juvenil inyecta a la sociedad en su conjunto, más aún cuando están llamados a ser los próximos rectores de los destinos que como sociedad enfrentaremos.

Además, la actual realidad de un mundo donde la universalización y especialización del conocimiento es cada vez mayor, sumado al llano índice de desarrollo económico que tiene nuestro país, hace necesario de parte del Estado, una política de inversión en elevar la calidad del capital humano de nuestro país. En este contexto, resulta imperativa la promoción, tanto de la educación media superior como la universitaria, tanto a nivel de licenciatura como a nivel técnico para detonar por fin el progreso económico de nuestro país. Es de interés prioritario nacional, promover el perfeccionamiento y profesionalización de la mano de obra mexicana, facilitando el acceso a la misma y aumentando su calidad y eficacia.

Es por ello que el sistema educativo mexicano tiene un desafío fundamental el cual estriba en no solo tener cubierta la educación básica si no también la educación media superior y superior, para obtener resultados de calidad que le den a los mexicanos la garantía para el desarrollo integral, ya que solo así se contará una sociedad más justa y próspera, capaz de formar con suficiencia a los ciudadanos que la sociedad democrática mexicana requiere; una educación superior que alcance a todos, sin distinciones de ningún tipo, con énfasis en la atención a los más desprotegidos, por razones étnicas, de pobreza, de discapacidad o de otro tipo; en síntesis, una **educación inclusiva**.

**III.** El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 establece cinco metas nacionales, una de ellas es “México con Educación de Calidad”. Propone como objetivos la calidad educativa en todos los tipos y modalidades, con inclusión y equidad; lo que nos obliga como nación a revisar el modelo educativo vigente, a fin de llevar a cabo los ajustes que se requieran para garantizar que éste responda a las aspiraciones y necesidades de los mexicanos.

Por su parte, el Programa Sectorial de Educación 2013-2018,<sup>10</sup> señala que además de la atención que se requiere para grupos vulnerables específicos, hay acciones que de-

ben dirigirse a los grupos vulnerables en general, para la eliminación de barreras que limitan su acceso y permanencia en la educación. Ello exige de mecanismos para identificar oportunamente a las poblaciones excluidas del sistema educativo o en mayor riesgo de abandono y la dotación de becas y otros apoyos para la educación. Siempre que sea posible, el trabajo debe involucrar a las familias.

Otro aspecto que menciona el programa debe ser mejorado, es el registro de las becas que el gobierno federal financia. No existe un padrón único de beneficiarios que facilite la administración de las becas. El orden en esta materia, para todos los niveles educativos, permitirá asegurar que las personas que requieran el apoyo realmente lo reciban, y que nadie reciba dobles becas por errores administrativos.

Dentro de las Estrategias del Programa Sectorial, el 2.3., prescribe continuar el desarrollo de los mecanismos para el aseguramiento de la calidad de los programas e instituciones de educación superior. Y como Líneas de acción, el 2.3.6., señala otorgar becas que sirvan a los estudiantes para apoyar el estudio y otras para reconocer el alto desempeño.

Dentro de las líneas de acción transversales, la Estrategia 1. de democratizar la productividad, y como líneas de acción, el 3. habla de impulsar programas de becas que favorezcan la transición al primer empleo de egresados de educación técnica media superior y superior.

Como Estrategia 3. la igualdad de oportunidades y no discriminación contra las mujeres, en Líneas de acción, el 3. Proveer y otorgar becas para elevar la retención femenina en educación media superior y superior; 4. Impulsar acciones afirmativas en becas de licenciatura y posgrados para la integración de mujeres en carreras científicas y técnicas, y 5. Desarrollar acciones afirmativas para incrementar la inclusión de las mujeres en el Sistema Nacional de Investigadores.

El Objetivo 3. Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa para la población con bajos ingresos y mayor riesgo de abandono escolar se requieren becas y apoyos a las familias que contribuyan a su permanencia en la escuela.

Reforzar la educación, especialmente entre los grupos menos favorecidos, es esencial para contar con cimientos só-

lidos para la equidad, la igualdad de género y la inclusión. Estrategias. 3.2. Impulsar nuevas acciones educativas para prevenir y disminuir el abandono escolar en la educación media superior y superior. Líneas de acción. 3.2.5. Fortalecer las modalidades de becas y otros estímulos dirigidos a favorecer la retención de los jóvenes en riesgo de abandono escolar.

Estrategia 3.6. Promover la eliminación de barreras que limitan el acceso y la permanencia en la educación de grupos vulnerables. Líneas de acción. 3.6.2. Ampliar y mejorar los programas de becas destinados a atacar el abandono escolar en todos los tipos y modalidades de educación.

Objetivo 6. Impulsar la educación científica y tecnológica como elemento indispensable para la transformación de México en una sociedad del conocimiento. 6.3. Incrementar en el país el número de personas con estudios de posgrado culminados en ciencia, tecnología e innovación. Líneas de acción. 6.3.2. Incrementar el número de becarias y becarios de posgrado en ciencias e ingeniería. Es por lo que respecta al Programa Sectorial de Educación 2013-2018.

**IV.** En otro programa para otorgar becas y demás apoyos a los educandos, que fue puesto en marcha el pasado 8 de agosto de dos mil trece mediante acuerdo que suscribieron en el Convenio de Coordinación la Secretaría de Educación Pública Federal y el Gobierno del Estado de Morelos, tiene como objeto de establecer las bases conforme a las cuales dicha Secretaría y el Gobierno del Estado desarrollarán el “Programa Estatal Piloto Beca Salario”.<sup>11</sup> Este otorgó en el ciclo escolar 2013-2014, apoyos económicos a estudiantes que cursaron el tercer año de la educación secundaria, la media superior y hasta el cuarto año de tipo Superior, con el propósito de fomentar su permanencia y evitar la deserción por falta de recursos económicos. El modelo de programa es un subsidio que establece el gobierno del estado de Morelos en concurrencia con el gobierno federal, con el fin de contribuir a la nivelación de condiciones de acceso a la educación de los estudiantes, únicamente en instituciones públicas en el estado de Morelos. El apoyo se ha entregado de manera mensual, durante el ciclo escolar 2013-2014, de conformidad con el convenio.

El monto de los recursos que se otorgaron a quienes resultaron beneficiados por una Beca Salario fue:

- Para los estudiantes del nivel de tercer año de educación secundaria la cantidad de 300.00 pesos (trescientos pesos 00/100 M.N.),

- Para los estudiantes del nivel de Educación Media Superior la cantidad de 500.00 pesos (quinientos pesos 00/100 M.N.) y

- Para los beneficiarios del nivel de educación superior, hasta el cuarto año la cantidad de 700.00 pesos (setecientos pesos 00/100 M.N.).

Este apoyo ha contribuido enormemente a reducir la tasa de abandono escolar e impedir la entrada de los jóvenes en el mercado de trabajo ilegal, e incluso su participación en actividades delictivas. En términos generales ha ayudado a garantizar la igualdad de oportunidades de acceso a la educación básica, media superior y superior. Pero presenta el gran inconveniente de que encuentra sujeta a que se instituya año con año, a través de la aprobación del presupuesto, en un programa con lineamientos y reglas de operación. Lo que se busca, más que un programa, es que la figura quede precisa y regularmente enmarcada y plasmada como una acción gubernamental, derivada de una ley. Una ley que conceda la existencia de normas jurídicas para erradicar los vaivenes políticos que afectan a este tipo de programas tan nobles como es la entrega de recursos para aquellos jóvenes que en realidad necesitan un aliciente económico, que no les permita desertar de sus estudios y con ello, quedar a merced de los grupos delictivos.

Por otra parte, este tipo de políticas de becas no ha tenido un reflejo normativo de máximo rango con criterios claros, específicos y precisos para apoyar los estudios. La normatividad vigente padece, en gran medida, el mal que se pretende erradicar: deja a la discrecionalidad el otorgamiento de becas, por lo que se hace imperativo abordar una regulación de nuevo cuño que permita la consolidación y crecimiento de una política de becas en nuestro país, que garantice el otorgamiento de los apoyos, ajustada a una normatividad con criterios claros y definidos para alcanzar sus objetivos.

El principal problema que presenta el marco normativo vigente radica en su falta de sintonía por quienes realmente necesitan becas, apoyos y ayudas desde el gobierno y las circunstancias temporales y de oportunidad política por las que se entregan los mismos, en algunos casos sin que puedan adecuarse satisfactoriamente a las necesidades de los estudiantes. Esa falta de ajuste que ha contribuido a mermar la eficacia en el otorgamiento de becas que deriva del carácter unilateral y discrecional con que son otorgadas, imponiendo requisitos económicos y académicos que deben cumplir los alumnos para acceder a las becas.

También deben destacarse las repercusiones negativas generadas por la inexistencia normativa sobre becas, inclusive algunas previsiones resultan inadecuadas tratándose de becas al estudio, ya que únicamente contribuyen a dilatar en exceso el procedimiento de concesión y abono de las mismas, en claro detrimento de las necesidades de los alumnos.

A partir de las circunstancias expuestas, la presente propuesta aspira a instaurar un Sistema para permitir que el otorgamiento de becas se ajuste a criterios legales que aseguren y faciliten el acceso a la formación de los estudiantes mexicanos, bajo los principios de objetividad, publicidad, concurrencia e igualdad. Para conseguir tal objetivo, se difiere al Gobierno la fijación en las sucesivas convocatorias de las modalidades y cuantías de las becas, así como los requisitos a cumplir por los aspirantes, para establecerse en una Ley, a la que se sujetará el otorgamiento de becas.

V. Como antecedentes tenemos que en la administración de Felipe Calderon, el gobierno federal diseñó y puso en marcha diversas acciones, entre las que destaca el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Oportunidades) y el Programa Nacional de Becas y Financiamiento (Pronabes), destinados a promover la cobertura educativa con equidad mediante la asignación de becas a estudiantes en situación socioeconómica adversa.

El propio Programa Sectorial de Educación 2007-2012, en su Objetivo 2, referente a “ampliar las oportunidades educativas para reducir desigualdades entre grupos sociales, cerrar brechas e impulsar la equidad”, dispuso en su Estrategia 2.8, la consolidación de los programas de becas existentes, mediante el establecimiento de un sistema integrado de becas con un padrón único de beneficiarios, la revisión de mecanismos para asignarlas y su ampliación a los grupos de población en situación de vulnerabilidad que aún no hayan sido beneficiados.

En todo caso la Reforma Educativa establece elementos fundamentales para impulsar la transformación profunda de la educación en el país. En este sentido, la reforma aprobada por este Congreso establece la educación de calidad con equidad como una obligación constitucional explícita para el Estado mexicano. La modificación a la Ley General de Educación, compromete a las autoridades educativas, a proveer lo necesario para revisar el modelo educativo en su conjunto; para lo cual se requiere un modelo acorde a la diversidad y en complejidad del país y a las exigencias de la sociedad del conocimiento. Este deberá cen-

trarse en la y el estudiante, para que sea parte activa en su proceso de aprendizaje.

Es por ello que el Grupo Parlamentario de Acción Nacional tiene trazado como propósito de política pública el auspiciar servicios que promuevan una mejor calidad de vida para los mexicanos y fomenten los valores familiares. En la consecución de esta política debemos desarrollar mecanismos que motiven a nuestros jóvenes a seguir estudiando y a aprender a participar en actividades dirigidas a mejorar la calidad de vida en la sociedad, a través de su comunidad. En atención a ello, nuestra propuesta legislativa fomenta y cultiva la interacción productiva entre nuestros jóvenes y su comunidad, haciendo de ellos personas más sensibles a los problemas que aquejan su entorno social.

Mediante la creación de una Ley estimamos que se logrará promover una mejor convivencia social y exponer a las y los estudiantes de instituciones públicas de educación superior, a la gratificante experiencia del trabajo para el beneficio colectivo.

El objetivo de la beca es que todos los estudiantes de instituciones públicas de educación media superior y superior **cuyo ingreso familiar mensual por persona sea menor a la líneas de bienestar establecidas por el Consejo Nacional de Evaluación**, participen de la beca mediante un esquema de retribución con participación social en servicio comunitario, que permita involucrar a los jóvenes en su entorno social, sin condicionamiento de calificación, sólo con la obligatoriedad del servicio comunitario.

La Beca se orienta al fortalecimiento de la educación media superior y superior, al relacionar y conectar a las y los estudiantes con el mundo al cual han de adentrarse próximamente, además de generar un enlace activo y dinámico entre la institución educativa y la comunidad que le rodea. La apatía al servicio comunitario que indudablemente sufre nuestra juventud, sufrirá cambios en la medida en que motivados participen de actividades extracurriculares y de los beneficios que conlleva el trabajo colectivo en aras del desarrollo social y humano.

Esta iniciativa busca además aportar herramientas que sirvan de plataforma para una adecuada ejecución, supervisión y evaluación del servicio comunitario prestado por las y los estudiantes. Se parte de la premisa de que las insituciones de estos niveles educativos requieren desarrollar una mayor y más auténtica vinculación con las comunidades, con el fin de realizar aportes concretos que vayan en

pro de la resolución de las problemáticas o necesidades más sentidas.

Por lo anterior promovemos la creación de la denominada “Ley que Instituye la Beca para Estudiantes de Educación Media Superior y Superior, en Situación de Desventaja Económica y con Retribución al Servicio Comunitario”, donde se establece como requisito de acceso al estímulo, el que las y los estudiantes de los subsistemas de educación pública del nivel medio superior y superior que se encuentren en contextos de diversidad socioeconómica adversa, lleven a cabo actividades de trabajo y servicio comunitario.

Aunque parece extraño y hasta vapuleable la idea de pagar una beca a estudiantes que han reprobado, lo cierto es que el apoyo es un subsidio del Estado y no una beca por excelencia. En tal sentido, la beca se complace de los artículos 32 y 33 de la Ley General de Educación, que en su Capítulo III, de la Equidad en la Educación, reza:

**“Artículo 32.** Las autoridades educativas tomarán **medidas** tendientes a establecer condiciones que permitan el **ejercicio pleno del derecho a la educación de calidad de cada individuo, una mayor equidad educativa**, así como el logro de la efectiva **igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos**. (Párrafo Reformado DOF 11-09-2013)

Dichas medidas estarán dirigidas, de manera preferente, a los grupos y regiones con mayor rezago educativo o que enfrentan **condiciones económicas y sociales de desventaja** en términos de lo dispuesto en los artículos 7o. y 8o. de esta ley.(Párrafo Reformado DOF 17-04-2009)

**Artículo 33.** Para cumplir con lo dispuesto en el artículo anterior, las autoridades educativas en el ámbito de sus respectivas competencias llevarán a cabo las actividades siguientes:

Fracción VIII. Desarrollarán **programas** con perspectiva de género, para otorgar **becas y demás apoyos económicos preferentemente a los estudiantes que enfrenten condiciones económicas y sociales que les impidan ejercer su derecho a la educación...**”

Tenemos entonces que la finalidad de la beca no es forjar la excelencia en el estudio propiamente, sino cumplir un mandato constitucional históricamente soslayado, el de promover y atender el tipo de educación superior, a través

de la adopción de medidas para fomentar la retención escolar y la promoción de otros valores como contribuir a la formación del capital social, donde los futuros profesionales puedan realizar un efectivo aporte social.

De tal forma, la Beca tiene como propósitos desde contrarrestar la deserción escolar hasta elevar considerablemente los índices de inscripción y asistencia de jóvenes en los procesos educativos, con participación social comunitaria. Se previene para que su uso se destine preferentemente para el pago de inscripciones y demás servicios educativos, hasta la adquisición de uniformes, libros, útiles escolares y alimentos para las y los estudiantes sujetos de derecho.

**VI. La beca será de setecientos pesos mensuales (700.00 pesos)** por estudiante. Los fondos serán enviados directamente a las cuentas bancarias del estudiantado, mediante el confeccionamiento de la lista del mismo con derecho a participar del subsidio, la cual está a cargo de la Secretaría de Educación Pública, a través de un padrón.

Los fondos para hacer frente a este subsidio se obtendrán, por una parte, de los recursos que para tal efecto se han destinado al Programa Nacional de Becas y otros programas que, con el mismo fin, tenga operando el Ejecutivo Federal, particularmente los que tengan que ver con la educación media superior. Para la beca de los estudiantes de educación superior, los fondos se obtendrán de los ingresos adicionales que se recauden del recién creado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo,<sup>12</sup> a que hacen referencia:

- a. El artículo decimocuarto transitorio del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de energía, publicado en el Diario Oficial del la Federación del veinte de diciembre del dos mil trece;
- b. El artículo 8, fracción II, inciso e), de la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo;
- c. Las fracciones II y IV del artículo 94 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria;
- d. El artículo 97 de la Ley de Petróleos Mexicanos, y
- e. Los artículos 31 y 32 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética.

Este fideicomiso asegura el acumulación suficiente de recursos en beneficio de las generaciones futuras cuando el ahorro de largo plazo supere el 3 por ciento del PIB. Los recursos del Fondo podrán destinarse a objetivos claramente definidos. Incluso en este caso, por lo menos el 40 por ciento de los recursos adicionales que ingresen al Fondo se destinarán al ahorro de largo plazo. Del 60 por ciento restante de los recursos adicionales que se generen cada año, el Congreso podrá decidir destinarlos a financiar proyectos de ciencia, tecnología e innovación que incrementen el acervo de conocimiento en el país, y a becas para educación universitaria y de posgrado contribuyendo al acervo de capital humano de los hogares.

Con estos cambios se podrán destinar mayores recursos a la formación de capital físico, humano e intelectual, promoviendo el desarrollo sostenible de largo plazo de la economía.

**VII.** Por lo que toca al Servicio Comunitario estudiantil, que deberá comprobarse mensualmente para poder ser sujeto de la beca del siguiente mes, nace como una iniciativa orientada hacia la formación del capital social del país, con miras a que los futuros profesionales tengan la oportunidad de realizar un efectivo aporte social, a la vez que alcancen competencias que trascienden lo meramente académico. Estas competencias deben ser adecuadamente evaluadas, por ello, nuestra intención es presentar un conjunto de lineamientos útiles en la tarea de evaluar el logro de las competencias alcanzadas por el estudiante prestador del servicio comunitario.

Resulta importante destacar que más que un requisito de grado, el servicio comunitario debe constituirse en otra acción de integración de la institución académica con la sociedad, en extensión educativa. De esta manera se fortalece la formación integral y la sensibilidad social del futuro profesional. El servicio comunitario representa una fuente invaluable de aprendizaje en y sobre la realidad, lo cual ayudará a consolidar la formación integral de las y los estudiantes, al dotarlos de vivencias que los enfrenta a la toma de decisiones y fortalecimiento de sus valores sociales y humanos. De esta manera, se propicia el protagonismo estudiantil, porque los estudiantes aprenden y se desarrollan mediante la participación activa en actividades de servicio organizadas.

También permite estimular competencias tales como la cooperación, el trabajo en equipo, la responsabilidad y que

propicien la formación de ciudadanos concientes de sus deberes y derechos, dispuestos y capacitados para participar en la solución de los problemas comunitarios.

Se parte de la necesidad de que en las instituciones educativas puedan prestar un servicio comunitario que verdaderamente responda a las necesidades y expectativas de la sociedad. Los tiempos actuales demandan que las instituciones educativas superen la tendencia a concebir la educación como transmisora de conocimientos de tipo instrumental, centrada en el uso del lenguaje y de la memorización, cuya evaluación se plantea como horizonte y la medición del grado de memorización de información que toda o todo estudiante sea capaz de alcanzar.

Esta concepción tradicionalista de la educación ha perdido vigencia, por desarrollarse de un modo descontextualizado de la realidad social. Por otra parte, los procesos de aprendizaje memorístico carecen de significatividad y trascendencia para el estudiantado.

En este sentido, la sociedad demanda a las instituciones de educación superior una mayor pertinencia en sus prácticas formativas, lo cual implica abrirse concepciones de enseñanza y aprendizaje mucho más conectadas con la realidad del contexto sociocomunitario, y que favorezca el emprendimiento de acciones generadoras de soluciones a la multiplicidad de problemas que afectan al colectivo a escala comunitaria, nacional y planetaria.

El espíritu y propósito de este instrumento legal es contribuir a la formación del capital social y que los futuros profesionales puedan realizar un efectivo aporte social. De esta forma se establece que todo estudiante en etapa de formación tiene una responsabilidad social que cumplir con su entorno, la cual, innegablemente, le va a formar como ciudadano integral. Esta ley establece, además de la responsabilidad social de los estudiantes a nivel de pregrado y la responsabilidad de las instituciones educativas respecto al cumplimiento de esta misión. Lo que se pretende es vincular a los jóvenes con su entorno social, para que haya una mayor conciencia de su ámbito y con ello, una opción real para que los tengan un mayor incentivo de concluir sus estudios.

De tal suerte el estudiante deberá realizar su trámite en la institución educativa en la que curse y la parte donde se otorga el servicio comunitario deberá avalar la asistencia y el desempeño de la labor del servicio comunitario.

Además, con esta propuesta las autoridades gubernamentales podrán contar con el recurso humano suficiente para la aplicación del programa de escuelas de horario extendido, así como para diversos programas sociales y de prevención.

**VIII.** Todo lo anterior encuentra su fundamento en diversos artículos de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior,<sup>13</sup> específicamente en la fracción IV del artículo 12, el cual establece que, sin perjuicio de la concurrencia de los Estados y Municipios, la Federación realizará las funciones de apoyar la educación superior mediante la asignación de recursos públicos federales. Las demás disposiciones de la ley detallan lo anterior:

“**Artículo 11.** A fin de desarrollar la educación superior en atención a las necesidades nacionales, regionales y estatales y a las necesidades institucionales de docencia, investigación y difusión de la cultura, el Estado proveerá a la coordinación de este tipo de educación en toda la república, mediante el fomento de la interacción armónica y solidaria entre las instituciones de educación superior y a través de la **asignación de recursos públicos** disponibles destinados a dicho servicio, conforme a las prioridades, objetivos y lineamientos previstos por esta ley.

**Artículo 21.** La federación, dentro de sus posibilidades presupuestales y en vista de las necesidades de docencia, investigación y difusión de la cultura de las instituciones públicas de educación superior, les **asignará recursos** conforme a esta ley para el cumplimiento de sus fines.

Además, las instituciones podrán llevar a cabo programas para incrementar sus recursos propios y ampliar sus fuentes de financiamiento.

**Artículo 23.** Los **recursos que conforme al Presupuesto de Egresos de la Federación se asignen a las instituciones de educación superior** se determinarán atendiendo a las prioridades nacionales y a la participación de las instituciones en el desarrollo del sistema de educación superior y considerando la planeación institucional y los programas de superación académica y de mejoramiento administrativo, así como el conjunto de gastos de operación previstos.

Para decidir la asignación de los recursos a que se refiere el párrafo anterior, en ningún caso se tomarán en cuenta consideraciones ajenas a las educativas.

**Artículo 24.** Para los fines de esta ley, los recursos que la federación otorgue a las instituciones de educación superior serán ordinarios o específicos.

Para la satisfacción de necesidades extraordinarias las instituciones podrán **solicitar recursos adicionales**.

**Artículo 26.** Cuando las instituciones requieran desarrollar proyectos adicionales de superación institucional y carezcan de fondos para ello, el Ejecutivo Federal podrá apoyarlas con recursos específicos, previa celebración del convenio respectivo y, en su caso, atendiendo al desarrollo de los convenios anteriormente celebrados.

**Artículo 27.** Las instituciones de educación superior deberán aplicar los fondos proporcionados por la Federación, estrictamente a las actividades para las cuales hayan sido asignados y de conformidad con las leyes respectivas.”

Por lo que respecta a las atribuciones del Legislativo Federal, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la fracción VIII del artículo 3o. dispone que el “Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la federación, los estados y los municipios, a  **fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público** y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan y....”<sup>14</sup>

Del mismo ordenamiento político, el artículo 73 en su fracción XXV dispone como facultad del Congreso la de establecer, organizar y sostener en toda la República, entre otras, escuelas **superiores y profesionales**; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y  **legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones**; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función **educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público**, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República, y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y **su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad**.

IX. Para concluir debemos reafirmar que la iniciativa que hoy les presentamos gravita sobre la problemática social en el acceso, permanencia y conclusión educativa en sus niveles medio superior y superior, para incluir como política pública un apoyo en beneficio de las y los estudiantes; que no debe de reducirse a un insuficiente programado gasto gubernamental, sino eruirse como una inversión social para el futuro de nuestra país.

Es concebida para superar la discrecionalidad y el sesgo partidista y clientelar con que son otorgadas algunas veces las becas, y busca, por otro lado, implantar un marco general que garantice y facilite el acceso y la realización de estudios en aquellos niveles, liberando en gran medida la presión social entre las estructuras de gobierno en materia educativa.

La problemática social en un eje de tal importancia, como es la educación de nuestros jóvenes, motiva pues la presente iniciativa de ley. Instituir la Beca a las y los estudiantes de educación pública media superior y superior en el país, mediante la entrega mensual de apoyos económicos, para evitar la deserción por razones de insuficiencia económica.

Organizar un sistema de apoyos económicos para los estudiantes desde un instrumento legislativo es garantizar el acceso objetivo y certero de becas como un derecho para nuestros jóvenes, y responder de forma positiva a esta problemática social como lo es la deserción producida por incapacidad económica y la producida desde otras expresiones de desigualdad social. En particular al acceso a la educación no será mas un paso en la larga lista de transformaciones, aunque es necesario seguir profundizando y continuar generando las condiciones para que las y los jóvenes de nuestro país cuenten con las alternativas necesarias para que no desistan en su decisión de estudiar y desarrollarse para tener una mejor calidad de vida; para construir el compromiso solidario con su comunidad y con el país, con la nación, por una sociedad subsidiaria y por la dignificación de la persona.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a consideración de esta Soberanía el siguiente proyecto de Ley que Instituye la Beca para Estudiantes en Situación de Desventaja Económica que cursen la Educación Media Superior y Superior, con Retribución al Servicio Comunitario, en los siguientes términos:

**Decreto por el que se crea la Ley que Instituye la Beca para Estudiantes de Educación Media Superior y Superior, en situación de desventaja económica, con retribución al servicio comunitario**

**Artículo Único. Se crea la Ley que Instituye la Beca para Estudiantes de Educación Media Superior y Superior, en situación de desventaja económica, con retribución al servicio comunitario, para quedar como sigue:**

**Ley que Instituye la Beca para Estudiantes de Educación Media Superior y Superior, en situación de desventaja económica, con retribución al servicio comunitario**

### Capítulo I

#### Disposiciones Generales

**Artículo 1.** La presente ley es de orden público e interés social, de observancia general en todo el territorio nacional y tiene por objeto establecer las normas generales para:

I. Hacer efectiva la garantía de inclusión y equidad educativa del sector estudiantil de las instituciones públicas de nivel medio superior y superior, **que provengan de familias cuyo ingreso mensual por persona sea menor al valor de las líneas de bienestar establecidas por el Consejo Nacional de Evaluación de Políticas de Desarrollo Social, en base a estudios socioeconómicos instrumentados con los criterios emitidos por la Secretaría, donde se compruebe la necesidad del aspirante al subsidio contenido en la presente ley;**

II. La entrega de un Subsidio Económico de Fomento a la Permanencia y Conclusión de Estudios, a los estudiantes situados en la condición que describe la fracción anterior, a cambio de su participación social con retribución al servicio comunitario;

III. Vincular a las y los estudiantes sujetos de derecho, con su entorno social en la comunidad o región donde residan, y

IV. Evitar la deserción por falta de recursos económicos.

**Artículo 2.** Los objetivos específicos en el otorgamiento del Subsidio son:

I. Asegurar la inclusión y equidad educativa entre la juventud.

II. Apoyo a jóvenes de educación media superior y superior en situación de **desventaja** económica;

III. Fomentar la permanencia educativa de los estudiantes y evitar su deserción por falta de recursos económicos;

IV. Favorecer el desarrollo de las actividades académicas de los estudiantes;

V. Fomentar la participación social de los estudiantes con retribución al servicio comunitario;

VI. Fomentar la vinculación de las y los becarios con su entorno social o con la comunidad o región donde residen, y

VII. Promover la terminación oportuna de los estudios.

**Artículo 3.** La aplicación de la presente ley corresponde al Poder Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como instancias ejecutoras, en los términos de esta Ley y su reglamentación.

El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, las instituciones de educación pública media superior y superior y las dependencias, organismos y demás entidades de la administración pública federal, estatal y municipal, son coadyuvantes corresponsables en la aplicación de esta ley, en el ámbito de su competencia, de acuerdo a sus atribuciones y en los términos de esta Ley y su reglamentación.

Las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley les confiere autonomía, conforme a lo dispuesto en la fracción VII del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, podrán suscribir convenios con la Secretarías en los términos de esta Ley.

**Artículo 4.** Para los efectos de esta ley se entiende por:

**I. Beca.** El mecanismo de apoyo dirigido a los estudiantes en situación de desventaja económica y/o Subsidio Económico de Fomento a la Permanencia y Conclusión de Estudios.

**II. Comunidad.** La entidad singular de población o mancomunidad de personas que, en el ámbito geográfico, social y cultural, forma parte de un pueblo o región del territorio nacional, estatal o municipal donde se proyecta la actuación de las y los estudiantes becados, en la realización del servicio comunitario. Comparten entre otros elementos en común: la ubicación o zona, el idioma, lengua o lenguaje, costumbres, tareas, roles, valores y/o estatus social.

**III. Cooperación.** Trabajo en común orientado hacia objetivos compartidos.

**IV. Corresponsabilidad.** Responsabilidad compartida que las personas, individual o colectivamente, tienen para contribuir en los aspectos del desarrollo social y humano, con el objeto de promover y proteger el orden político, social y económico apropiado para garantizar el pleno goce y ejercicio de los derechos sociales.

**V. Igualdad.** Es el acceso al mismo trato y oportunidades para el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

**VI. Instituciones de Educación.** A las Instituciones Públicas de Educación Media-Superior y Superior del país.

**VII. Integralidad.** Interrelación, articulación y complementariedad de programas y acciones que conjuntan las dimensiones políticas, económicas, sociales, culturales y ambientales para cumplir en los diversos órdenes de gobierno con los objetivos del desarrollo social y humano.

**VIII. Padrón.** El registro de las y los estudiantes acreedores de la beca.

**IX. Participación ciudadana.** Interrelación de los ciudadanos con el Estado para influir favorablemente en sus políticas y funcionamiento.

**X. Participación Social:** Derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y proyectos del desarrollo social y humano.

**XI. Responsabilidad Social.** Contribución activa y voluntaria al desarrollo social.

**XII. Solidaridad.** La colaboración con sentimiento de unidad basado en metas o intereses comunes entre personas, grupos sociales y órdenes de gobierno, de manera corresponsable para el mejoramiento de la calidad de vida.

**XIII. Subsidio:** La Beca.

**XIV. Sujetos de Derecho:** Las y los estudiantes que forman parte de la población atendida por el subsidio que propicia la equidad de oportunidades educativas, con participación y corresponsabilidad social.

**XV. Secretaría.** Secretaría de Educación Pública del Poder Ejecutivo Federal

**XVI. Sedesol.** Secretaría de Desarrollo Social del Poder Ejecutivo Federal

**XVII. SHCP.** Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Poder Ejecutivo Federal

**XVIII. Servicio comunitario.** La actividad que deben desarrollar en las comunidades los estudiantes de educación media superior y superior, aplicando los conocimientos científicos, técnicos, culturales, deportivos y humanísticos adquiridos durante su formación académica, en beneficio de la comunidad, para cooperar con su participación en el cumplimiento de los fines del desarrollo social.

**Artículo 5.** En la instrumentación y ejecución de lo dispuesto por esta Ley, se observarán los siguientes principios:

I. Los sujetos de derecho actuarán en la ejecución del servicio comunitario y en todo momento bajo los principios de participación social y ciudadana, responsabilidad y corresponsabilidad social, **perspectiva de género, solidaridad, igualdad y cooperación.**

II. Las autoridades e instituciones educativas conducirán sus acciones bajo los principios de máxima publicidad y transparencia, en apego a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; **y la perspectiva de género en las políticas, programas y acciones públicas que se ejecuten.**

III. La operación de los recursos para la beca, la integración y administración del padrón, así como los procedi-

mientos mediante los cuales se resuelva el otorgamiento del subsidio y las actividades a realizar del servicio comunitario, deberán ajustarse a los principios de equidad, igualdad, honradez, objetividad, imparcialidad, integralidad, transparencia, eficacia, eficiencia y economía.

**Artículo 6.** Toda y todo aquel estudiante de educación media superior y superior que **provengan de familias cuyo ingreso mensual por persona sea menor al valor de las líneas de bienestar establecidas por el Consejo Nacional de Evaluación de Políticas de Desarrollo Social**, tiene derecho a recibir el Subsidio y participar corresponsablemente en el servicio comunitario, en los términos que establezca la reglamentación.

**Artículo 7.** Los requisitos particulares para ser sujeto de derecho son los siguientes:

I. Ser estudiante mexicano debidamente inscrito en alguna de las instituciones públicas de educación media superior y superior de país.

II. Declaratoria bajo protesta de decir verdad, de no contar con otra beca por concepto de estudios de nivel medio superior o superior, apoyo económico de otra institución pública o privada, o algún otro beneficio de tipo económico, al momento de solicitar la Beca y durante el tiempo que reciba el subsidio;

III. Tener historial académico aprobatorio en la institución educativa.

IV. Participar en actividades en la comunidad donde resida durante la vigencia del Subsidio, en los términos que la normatividad establezca.

V. Las demás que le reglamentación establezca.

**Artículo 8.** Las y los estudiantes destinatarios de la beca tienen los siguientes derechos y obligaciones:

I. Recibir un trato atento, digno y respetuoso, sin discriminación alguna por parte de las autoridades, las instituciones educativas y los estudiantes.

II. Recibir de las instancias ejecutoras de la beca atención y apoyo sin costo.

- III. Tener acceso a la información necesaria, de manera clara y oportuna, para resolver sus dudas respecto de la beca.
- IV. Presentar su solicitud de inclusión en el padrón, proporcionando la información socioeconómica en los términos que establezca la normatividad correspondiente.
- V. Recibir el comunicado por parte de las instancias ejecutoras sobre la asignación de la beca, por el medio establecido en la convocatoria correspondiente.
- VI. Recibir la beca en los términos establecidos en la presente ley y el reglamento correspondiente.
- VII. Disfrutar la beca sin que sea obligatorio realizar actividades extraordinarias, contribución o donación alguna al plantel o a otros educandos.
- VIII. Destinar el recurso de la beca para la adquisición de uniformes, vestido y calzado, libros, útiles escolares y alimentos, preferentemente.
- IX. Tener la reserva y privacidad de sus datos personales en los términos de lo establecido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y demás normatividad jurídica aplicable.
- X. Interponer los recursos que para cada caso en particular procedan, cuando se vulnere su derecho a recibir la beca.
- XI. Recibir en los casos de suspensión o cancelación de la beca, la resolución fundada y motivada de la instancia ejecutora correspondiente.
- XII. Solicitar su baja temporal o definitiva, por causas plenamente justificadas.
- XIII. Recibir capacitaciones suficientes y necesarias para realizar el servicio comunitario asignado.
- XIV. Asistir puntualmente a las capacitaciones que le sean asignadas, con motivo de la ejecución de las actividades del servicio comunitario delegado.
- XV. Recibir información clara del servicio comunitario y asesoría adecuada y oportuna para su desempeño.
- XVI. Realizar actividades acordes con su nivel de educación y/o su perfil profesional o con el área de su interés, durante el desarrollo de las actividades del servicio comunitario.
- XVII. Disponer de los medios para la ejecución de las actividades del servicio comunitario;
- XVIII. Aportar su creatividad, conocimientos y experiencia, para el mejor desarrollo de las actividades del servicio comunitario en las que intervengan.
- XIX. Cumplir con las disposiciones reglamentarias que se emitan con motivo de las actividades del servicio comunitario.
- XX. Expresar por escrito las irregularidades que se presenten en el desarrollo de las actividades del servicio comunitario en las que participen.
- XXI. En caso de inasistencia, justificar su ausencia en la institución educativa en la que se encuentren inscritos con documentos oficiales debidamente firmados y sellados.
- XXII. Asistir a los lugares o centros de adscripción que previamente le sean asignados para la realización de las actividades del servicio comunitario encomendadas.
- XXIII. Cumplir con dedicación e interés con las actividades del servicio comunitario asignadas y en el horario establecido, cuidando siempre el buen nombre de la institución educativa a la que pertenecen.
- XXIV. Cumplir la normatividad de la entidad en la que se realicen las actividades del Servicio comunitario designadas.
- XXV. Observar disciplina y buen desempeño en las tareas que le sean encomendadas.
- XXVI. Responsabilizarse por el buen uso de equipos y materiales que utilicen en el desarrollo de las actividades del servicio comunitario.
- XXVII. Llevar un registro al día de las actividades del servicio comunitario realizadas, debiendo incluir un cómputo de horas dedicadas al proyecto y conseguir oportunamente la aprobación de este cómputo.

XXVIII. Elaborar los informes correspondientes, de manera periódica y al término de sus actividades del Servicio comunitario, y

XXIX. Presentar quejas y denuncias ante las instancias competentes por el incumplimiento de las disposiciones de la presente ley; y

XXX. Las que establezcan otras disposiciones legales aplicables

## Capítulo II

### Autoridades e instituciones

**Artículo 9.** Corresponde a la Secretaría de Educación Pública, **en el ámbito de su competencia:**

I. Aprobar los proyectos y actividades del servicio comunitario que presente Sedesol para su posterior aval por las instituciones de educación.

II. Emitir la convocatoria para el acceso y registro de los aspirantes a la beca, debiendo sujetarse a las disposiciones contenidas en la presente ley.

III. Expedir los formatos de solicitud de ingreso a la beca, los cuales deberán estar disponibles para los aspirantes en formato electrónico o impreso.

IV. Determinar los lugares de recepción de las solicitudes de inscripción, así como los horarios de atención.

V. Revisar y validar la información académica y los documentos presentados.

VI. Evaluar y aprobar la propuesta de becarios(as) que le presente Sedesol.

VII. Aprobar la incorporación de los estudiantes a los proyectos del servicio comunitario.

**VIII. Elaborar, integrar, supervisar, controlar, depurar y publicar el padrón de estudiantes que cumplan los requisitos para el acceso al subsidio económico, el cual se actualizará anualmente.**

IX. Acreditar el cumplimiento del servicio comunitario por parte de los estudiantes.

X. Evaluar los procedimientos existentes para la asignación de la becas

XI. Evaluar la implementación del Sistema de Beca.

XII. Celebrar convenios con las instituciones y organizaciones del sector público, privado y las comunidades para el eficaz cumplimiento de esta ley.

XIII. Las demás que establezca la reglamentación correspondiente.

**Artículo 10.** Corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social **dentro del ámbito de su competencia:**

I. Formular y elaborar los proyectos de servicio comunitario de acuerdo al perfil académico de cada disciplina y orientados a satisfacer a las necesidades de las comunidades.

II. Someter a consideración de la Secretaría y las instituciones de educación los proyectos y actividades del servicio comunitario.

III. Adoptar la organización y procedimientos necesarios para el buen funcionamiento del servicio comunitario.

IV. Supervisar la aplicación de los criterios para la adscripción de los estudiantes sujetos de derecho a los proyectos de servicio comunitario.

V. Integrar la propuesta de asignación de becas en base a los estudios socioeconómicos instrumentados con los criterios establecidos en la Ley General de Desarrollo Social, a través del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y los correspondientes emitidos por la Secretaría de Desarrollo Social, donde se compruebe la necesidad del aspirante al apoyo.

VI. Supervisar el cumplimiento de los objetivos del servicio comunitario.

VII. Evaluar y avalar el desempeño en la prestación del servicio comunitario.

VIII. Entregar a la Secretaría, al término de cada ciclo o periodo académico, una relación de las y los estudiantes asignados a los proyectos y las y los que culminaron sa-

tisfactoriamente el servicio comunitario, para los trámites administrativos de rigor.

IX. Dar respuesta a los requerimientos que demanden las actividades del servicio comunitario.

X. Las demás que establezca la normatividad.

**Artículo 11.** Las instituciones de educación tendrán como atribuciones:

I. Evaluar los proyectos presentados por la Sedesol, a objeto de ser considerada su aprobación.

II. Ofertar a los estudiantes los proyectos existentes, según su perfil académico.

III. Garantizar de manera gratuita la inscripción de los estudiantes de educación, en los proyectos ofertados.

IV. Hacer del conocimiento de los estudiantes, los reglamentos y normas para la prestación del Servicio Comunitario.

V. Celebrar convenios para la prestación del servicio comunitario, con las instituciones y organizaciones del sector público, privado y las comunidades.

VI. Llevar el registro y control de asistencia de los estudiantes en la prestación del servicio comunitario.

VII. Expedir la constancia de culminación de la prestación del servicio comunitario.

VIII. Brindar al estudiante la asesoría necesaria para el cumplimiento del servicio comunitario.

IX. Adaptar la duración del servicio comunitario a su régimen académico.

X. Determinar el momento de inicio, la duración, el lugar y las condiciones para la prestación del servicio comunitario.

XI. Establecer las condiciones necesarias para la ejecución de los proyectos y actividades del servicio comunitario.

XII. Las demás que establezca la reglamentación correspondiente.

**Artículo 12.** Para el cumplimiento de lo establecido en esta ley, las Secretarías, las Instituciones de Educación, las instituciones y organizaciones del sector público, privado y social, así como las comunidades organizadas, entre otros, firmarán los convenios necesarios de colaboración y coordinación interinstitucional.

### Capítulo III Procedimientos

**Artículo 13.** Los procedimientos para normar el ejercicio del derecho establecido en la presente ley, desde la recepción y registro de la solicitud, la verificación de la residencia y situación socioeconómica, la calendarización y forma como se hará valer el subsidio, la elaboración y los criterios para la actualización permanente y depuración del padrón de estudiantes y demás requisitos, especificaciones y procedimientos necesarios, se fijarán en el reglamento correspondiente, en los términos que dispone esta ley.

**Artículo 14.** Una vez registrado la o el aspirante, la Secretaría revisará y validará por escrito las solicitudes recibidas, mediante el cotejo de los requisitos y documentos proporcionados por las y los aspirantes, los datos otorgados por la Institución Educativa en la que esté inscrito y los datos que muestre la Secretaría de Desarrollo Social.

**Artículo 15.** La Secretaría se reserva el derecho de otorgar la beca, hasta en tanto se verifique completamente la información proporcionada por el solicitante y las instituciones, además de los requisitos señalados en la presente Ley.

En caso de negativa, esta deberá fundarse y motivarse debidamente. Esta o falta de pago serán recurribles con simple escrito del estudiante ante la Institución Educativa, mientras no concluya el periodo académico o ciclo escolar respectivo, debiendo resolverse lo conducente en los términos que dispone esta ley.

**Artículo 16.** El padrón de estudiantes sujetos de derecho lo conforman las personas que hayan obtenido la beca conforme al procedimiento previsto en esta ley y su reglamentación. Tiene como objeto concentrar la información para facilitar el intercambio de datos entre las instancias de los distintos órdenes de gobierno, así como evitar la duplicidad en la asignación de recursos públicos y sujetos de derecho.

El Ejecutivo Federal deberá celebrar los convenios de coordinación o colaboración respectivos con los gobiernos

estatales y municipales, con el propósito de incorporar la información relativa a sus padrones.

**Artículo 17.** La información contenida en el padrón no será utilizada con fines políticos, electorales, comerciales o de cualquier índole distinta al objeto y fines señalados en esta ley.

La reserva y confidencialidad de los datos personales, los sensibles o información personalísima integrados al padrón, quedarán sujetas a lo establecido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y demás ordenamientos aplicables.

#### **Capítulo IV** Financiamiento

**Artículo 18.** La beca tendrá una asignación mensual de **700.00 pesos (Setecientos pesos 00/100 M.N.)** por cada estudiante **beneficiado**.

**Artículo 19.** El otorgamiento de las becas se realizará a partir del mes de agosto y hasta completar el ciclo escolar o académico correspondiente, entre los subsistemas de educación media superior y superior, que se encuentren en el territorio nacional.

La forma como se entregará o se hará efectivo el subsidio y demás requisitos y procedimientos normativos necesarios para el ejercicio del derecho establecido en esta Ley, se especificará en el reglamento correspondiente, el cual deberá contener los parámetros, términos y plazos para la entrega de la beca en cada ciclo académico o escolar.

**Artículo 20.** La beca en ningún caso y por ningún motivo podrá estar condicionada a un fin distinto al establecido en esta Ley.

Ninguna autoridad o persona podrá condicionar, negar el otorgamiento o modificar el destino de la beca por razones distintas a las establecidas o para hacer proselitismo partidista.

**Artículo 21.** El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Educación Pública, incluirá dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación anual, el monto suficiente para hacer efectivo el derecho al apoyo económico señalado en esta ley.

El monto anual para sufragar el subsidio a los sujetos de derecho de las instituciones de educación superior, se tomará del Fideicomiso Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, a que hace referencia:

- a. El artículo decimocuarto transitorio del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de energía, publicado en el Diario Oficial de la Federación del veinte de diciembre del dos mil trece;
- b. El artículo 8, fracción II, inciso e), de la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo;
- c. Las fracciones II y IV del artículo 94 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria;
- d. El artículo 97 de la Ley de Petróleos Mexicanos, y
- e. Los artículos 31 y 32 de la Ley de los Órganos Regulatorios Coordinados en Materia Energética.

En el caso de los estudiantes de educación media superior, el monto anual se tomará de los recursos destinados a los diversos programas oficiales de becas que, implementados de manera pública e institucional y con semejantes fines, tiene a su cargo y operando la Administración Pública Federal.

**Artículo 22.** Para el cumplimiento en la entrega de las becas, la H. Cámara de Diputados aprobará anualmente la partida presupuestal suficiente para garantizar el derecho de los estudiantes a recibir el subsidio. En los años subsecuentes dicha partida no deberá ser inferior, en términos reales, al monto asignado en el año fiscal anterior, por lo que los recursos destinados para estos fines deberán incrementarse por lo menos en la misma proporción en que se prevea el aumento del presupuesto federal, en congruencia con la disponibilidad de recursos, a partir de los ingresos que autorice la misma Cámara.

**En términos presupuestales se sujetará a lo establecido en el artículo anterior.**

**Artículo 23.** La Secretaría proporcionará a la SHCP, la información bancaria correspondiente al padrón debidamente validado.

La SHCP efectuará los movimientos contables y presupuestales necesarios para la dispersión del recurso conforme a la información proporcionada y garantizará el pago oportuno de la beca, mediante tarjeta bancaria que será entregada a los sujetos de derecho por conducto de la Institución Educativa en la que se encuentren inscritos.

El gasto se documentará con los comprobantes de la transferencia electrónica.

**Artículo 24.** El otorgamiento de la beca se realizará hasta la culminación de los estudios y no habrá restricción en cuanto al número de becarias o becarios en un mismo núcleo familiar.

**Artículo 25.** La asignación mensual de la beca será destinado, preferentemente, para la adquisición de uniformes, libros, útiles escolares y alimentos para los estudiantes sujetos de derecho y para cubrir el costo de inscripción o matrícula, el pago de servicios, seguros y cualquier otro cargo establecido como obligatorio por la institución educativa.

El destino o uso distinto del subsidio otorgado será puesto en conocimiento de las autoridades e instituciones correspondientes, para los efectos a que haya lugar.

### **Capítulo V** Servicio Comunitario

**Artículo 26.** En aras de lograr la efectiva vinculación de las y los becarios con su entorno social o con la comunidad o región donde resida y para evitar la deserción por falta de recursos económicos, se otorga el subsidio al sector estudiantil a cambio de su participación social en actividades sociales y/o comunitarias, preferentemente en el entorno social o con la comunidad o región donde residan durante la vigencia del estímulo económico.

El servicio comunitario se organizará en proyectos específicos, los cuales podrán ser propuestos a Sedesol por las mismas comunidades, a través de las distintas instituciones, dependencias, entidades u organismos establecidos.

**Artículo 27.** Se establecen los siguientes objetivos, para lograr la efectiva vinculación de las y los becarios con su entorno social o con la comunidad o región donde resida:

I. Contribuir a la construcción de una ciudadanía responsable y solidaria;

II. Fomentar en el estudiante, la solidaridad y el compromiso con la comunidad como norma ética y ciudadana.

III. Hacer un acto de retribución y reciprocidad con la sociedad.

IV. Enriquecer la educación, a través del aprendizaje servicio, con la aplicación de los conocimientos adquiridos durante la formación académica.

V. Integrar las instituciones de educación con la comunidad, para contribuir al desarrollo de la sociedad.

VI. Formar a través del aprendizaje-servicio, el capital social, en el país.

VII. Ampliar, aplicar y consolidar las competencias desarrolladas a través de los estudios de los becarios y becarias, para concretar la teoría y reconocer sus límites en la aplicación práctica.

VIII. Coadyuvar al desarrollo de las competencias comunitarias del nivel medio superior y superior para:

- a) Crear ambientes de aprendizaje;
- b) Participar en la realización de diagnósticos de intervención en las actividades comunitarias;
- c) Participar en el diseño de programas y proyectos comunitarios;
- d) Asesorar a individuos, grupos, Instituciones y comunidades;
- e) Planear procesos, acciones y proyectos;
- f) Identificar, desarrollar y adecuar proyectos;
- g) Evaluar instituciones, procesos y sujetos, y
- h) Desarrollar procesos de formación permanente y promoverla en otros, para intervenir en la solución de problemáticas comunitarias.

IV. Desarrollar, fortalecer y consolidar la vinculación con los sectores público y social.

**Artículo 28.** Los proyectos sociales y/o comunitarios serán diseñados partiendo de las necesidades de las comunidades, en función de las fortalezas institucionales, ofreciendo soluciones de manera metodológica y tomando en consideración los planes de desarrollo municipal, estatal y nacional.

**Artículo 29.** El servicio comunitario será realizado por todos los sujetos de derecho, preferentemente, en la localidad donde radiquen, así como en sitios en los que existan relaciones educación-entorno o convenios para el logro de fines institucionales.

**Artículo 30.** El servicio comunitario tendrá la duración que determine el reglamento, el cual se debe cumplir en un lapso no menor de tres meses.

Las instituciones de educación superior adaptarán la duración del servicio comunitario a su régimen académico.

**Artículo 31.** El servicio comunitario que prestarán los sujetos de derecho debe tener relación con sus estudios, aplicando los conocimientos científicos, técnicos, culturales, deportivos y humanísticos adquiridos durante su formación académica en beneficio de la comunidad.

Quedan prohibidas aquellas actividades que signifiquen un esfuerzo físico excesivo.

**Artículo 32.** La Secretaría, Sedesol y las instituciones de educación programarán seminarios, cursos o talleres sobre la realidad comunitaria, a fin de capacitar al personal académico y estudiantil de sus responsabilidades, metas y propósitos en la ejecución del servicio comunitario.

**Artículo 33.** La prestación del servicio comunitario se llevará a cabo a través de proyectos sociales, los cuales deben ser coordinados institucionalmente y responder a los siguientes criterios:

- I. De orientación al desarrollo de capacidades;
- II. Trabajo prioritario con comunidades en situación de vulnerabilidad o desventaja socioeconómica y cultural;
- III. Focalización geográfica para potenciar su impacto,
- IV. Integración con los planes de desarrollo municipal, estatal y nacional,

V. Interdisciplinariedad, flexibilidad y adaptabilidad;

VI. De inclusión de todos los sectores y tendencias presentes en las comunidades y susceptibles de ser evaluados.

**Artículo 34.** La presentación de proyectos ante las autoridades podrá ser iniciativa de:

- I. La Secretaría y Sedesol;
- II. Las instituciones de educación;
- III. Las y los estudiantes;
- IV. Las organizaciones de la sociedad civil;
- V. Las instituciones públicas;
- VI. Las instituciones privadas, y
- VII. Las comunidades organizadas.

Los proyectos serán recibidos, realizados y operados por la Secretaría de Desarrollo Social, y serán aprobados y coordinados por la Secretaría de Educación Pública, a efecto de su valoración y pertinencia.

**Artículo 35.** Los proyectos deberán ser presentados por escrito y el planteamiento del problema deberá incluir la necesidad detectada en la comunidad, la justificación, los objetivos generales y el enfoque metodológico, sin menoscabo de los requisitos adicionales que pueda solicitar la institución de educación, de acuerdo al reglamento.

Todo proyecto de servicio comunitario requiere ser aprobado por las autoridades correspondientes.

**Artículo 36.** Las instituciones educativas proporcionarán un conjunto de programas y proyectos, donde las y los estudiantes puedan seleccionar, a partir de la oferta presentada y tomando en cuenta su perfil académico o profesional, el proyecto en el cual desea participar para cumplir el servicio comunitario.

Las autoridades facilitarán las condiciones necesarias para el cumplimiento del servicio comunitario.

**Artículo 37.** Para acreditar el cumplimiento del servicio comunitario, el sujeto de derecho, a más tardar dentro de

los 30 días siguientes a la conclusión del mismo, deberá presentar ante la institución educativa un informe final de las actividades realizadas acompañado de la evaluación correspondiente.

El informe del servicio comunitario contendrá al menos lo siguiente:

- I. Datos generales de la o el estudiante.
- II. Periodo de realización del servicio comunitario.
- III. Nombre del proyecto o actividad.
- IV. Nombre del coordinador del proyecto.
- V. Horas de servicio cumplidas.
- VI. Relación de actividades desarrolladas.
- VII. Provechos, beneficios, logros, conclusiones o resultados obtenidos.
- VIII. Recomendaciones, y
- IX. Lo demás que determine la normatividad aplicable.

**Artículo 38.** Ante la entrega del subsidio, los sujetos de derecho tendrán como única obligación la prestación de horas servicio en las actividades comunitarias y en los términos que señale el reglamento correspondiente.

No serán consideradas para el cómputo de las horas a realizar con motivo del servicio comunitario, las prácticas profesionales ni el servicio social.

**Artículo 39.** La comprobación de la realización del servicio comunitario se hará mensualmente bajo los procedimientos que para tal efecto se especifiquen en la reglamentación.

**Artículo 40.** Las actividades del servicio comunitario en las que participarán los sujetos de derecho podrán ser sociales y/o comunitarias, preferentemente relacionadas con labores productivas, educativas, artísticas, culturales, de recreación, ambientales, de información social sobre temas de prevención en riesgos de salud, de gestión pública, de integración, de inclusión, de asistencia social, de desarrollo social y humano y cualquier otra que no signifique un riesgo para la salud física y mental del estudiante, ni que denigre o pueda perturbar su sano desarrollo

**Artículo 41.** Además de las actividades antes mencionadas, las siguientes serán reguladas conforme a lo que establezca el reglamento correspondiente:

- I. Alfabetización y apoyo en escuelas de horario extendido, de acuerdo al plan establecido por la Secretaría;
- II. Participación en proyectos de desarrollo sustentable;
- III. Participación en actividades artísticas y culturales;
- IV. Ejecución de acciones para mejorar el entorno e instalaciones escolares;
- V. Difusión y concientización a jóvenes sobre salud sexual y reproductiva;
- VI. Participación en campañas contra de la discriminación;
- VII. Participación en eventos deportivos;
- VIII. Recuperación de espacios públicos en las comunidades;
- IX. Participación en actividades científicas y tecnológicas;
- X. Intervención en actividades de prevención de la violencia escolar;
- XI. Elaboración de proyectos de comunicación sobre temas relacionados con la juventud;
- XII. Organización de pláticas para jóvenes, sobre sus vicisitudes y problemáticas;
- XIII. Participación en campañas de promoción de la salud;
- XIV. Participación en acciones para la integración comunitaria y la inclusión social,
- XV. Todas aquellas en las que, haciendo uso de sus habilidades de liderazgo y compromiso social, presenten un proyecto o propuesta que aborde un problema comunitario enfocado en:
  - a. Prevención de la violencia (psicológica, física, patrimonial, económica, sexual, contra las mujeres), y

b. Prevención de la descomposición social o el abuso o adicción a sustancias nocivas para la salud entre los jóvenes.

II. Las demás propuestas por las comunidades, secretarías, dependencias, entidades, organismos, instituciones y ayuntamientos, aprobadas y coordinadas por la Secretaría, siempre y cuando no impliquen riesgos para la salud física y mental del o la estudiante.

Quedan excluidos proyectos que ya se encuentren en operando en otros programas, así como aquellos que no tengan relación con la temática solicitada.

Las mencionadas actividades, serán reguladas conforme a lo que establezca el reglamento correspondiente.

**Artículo 42.** La supervisión de las actividades del estudiante en servicio será realizada tanto por la institución educativa como por la institución o comunidad donde se realiza el servicio.

**La evaluación del desempeño de las y los estudiantes en las actividades del servicio comunitario la realizará Sedesol, a través de un reporte técnico que aplique la matriz de indicadores de resultados sobre la implementación del servicio, con la participación conjunta de la Secretaría, así como de las instituciones educativas.**

Durante la prestación del servicio comunitario la evaluación del desempeño de las y los estudiantes será individual, integral y participativa, en cuyo rendimiento se evaluarán los siguientes aspectos:

- I. Adquisición de habilidades y destrezas en su área respectiva;
- II. Dominio de conocimientos teóricos y prácticos para realizar las tareas asignadas;
- III. Informe de actividades cumplidas y productos obtenidos que reflejen el aprendizaje logrado;
- IV. Logros del prestador del servicio en términos de actitud, actitud e impacto social del servicio prestado;
- V. Pertinencia social del trabajo realizado;
- VI. Responsabilidad, puntualidad y asistencia;

VII. Colaboración, adaptabilidad, iniciativa, creatividad y hábitos de seguridad;

VIII. Interés por las tareas asignadas;

IX. Capacidad para la toma de decisiones y resolución de problemas;

X. Capacidad de liderazgo;

XI. Disposición para trabajo en equipo;

XII. Interés por profundizar en los conocimientos propios de sus estudios o carrera, a través de las tareas realizadas;

XIII. Manejo de relaciones interpersonales;

XIV. Desenvolvimiento del estudiante al inicio y final del servicio comunitario;

XV. Áreas en las cuales el estudiante necesita refuerzo, y

XVI. Cualquier otra habilidad que incida en la calidad del estudiante como futuro profesional. El resultado de la evaluación determinará la aprobación o no del servicio comunitario.

## Capítulo VI

### Evaluación del sistema de beca

**Artículo 43.** Corresponde al **Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación**, a la Secretaría y al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, ser los órganos responsables de evaluar el Sistema de Beca.

**Artículo 44.** Se evaluarán los resultados de la beca con base en indicadores, mismos que revisarán y, en su caso, actualizarán a partir de la correspondiente matriz y con base en el respectivo programa anual de evaluación, tomando en consideración lo siguiente:

- I. Absorción Estudiantil. Es decir, el porcentaje de estudiantes inscritos en el último año de un nivel de educación específico al primer año del siguiente nivel de educación, es decir, del último año de Educación Media Superior al primer año de Educación Superior;

II. Retención Estudiantil. Referido al porcentaje de estudiantes que permanecen dentro del sector educativo en un grado o nivel específico durante todo el ciclo escolar o académico;

III. Abstención de ingreso prematuro a la actividad laboral. Es la disminución de la tasa actual de población estudiantil que trabaja en etapa temprana o anticipada;

IV. Oportunidad de acceso a la beca. La oportunidad de las y los estudiantes para obtener el subsidio que compense condiciones de desigualdad en el acceso y permanencia en la educación, y

V. Desempeño estudiantil. A través del análisis de pruebas estandarizadas en los niveles de educación media superior y superior.

**Artículo 45.** Los resultados de las evaluaciones, así como las sugerencias y recomendaciones que se propongan, se remitirán al Titular del Ejecutivo Federal, a las Instituciones Educativas y a la H. Cámara de Diputados, además de hacerse del conocimiento público.

## Capítulo VII

### Ceses, quejas, recursos y sanciones

**Artículo 46.** La Secretaría suspenderá temporalmente la beca en los casos siguientes:

I. Cuando la Institución Educativa lo solicite por escrito, justificando plenamente la solicitud. La Secretaría valorará la solicitud y, en su caso, aprobará la suspensión, y

II. Cuando el sujeto de derecho lo solicite por sí, o su representante, y con la anuencia de la Institución Educativa en la que está realizando los estudios; siendo aprobada por la Secretaría.

La suspensión de la beca no podrá ser mayor a un período de ciclo escolar.

La Secretaría informará al sujeto de derecho, o en su caso, a su representante o tutor, sobre la causa de la decisión y las razones que la fundamentan.

No es motivo de suspensión de la beca el que alguna estudiante se encuentre en estado de gravidez.

**Artículo 47.** La Secretaría, a través de la Institución Educativa correspondiente, informará por escrito al estudiante sobre la causa de cancelación de la beca; entre las siguientes:

I. Cuando el sujeto de derecho proporcione información falsa para la liberación de la beca o altere algún documento que se establezca como requisito para el trámite de la misma;

II. Cuando la Institución Educativa solicite la cancelación por escrito ante la Secretaría, y ésta sea aprobada por considerarse plenamente justificada;

III. Cuando el sujeto de derecho renuncie expresamente por escrito al subsidio;

IV. Cuando el sujeto de derecho suspenda o incumpla, sin justificación alguna, las actividades del servicio comunitario;

V. Cuando el sujeto de derecho suspenda sus estudios en forma definitiva, o cuando éste pierda la calidad de estudiante o alumno regular;

VI. Incurra en faltas graves establecidas en los estatutos o reglamentos interno de las instituciones educativas que conlleven una sanción de suspensión o expulsión de las mismas, y

VI. Las demás que determine la reglamentación.

**Artículo 48.** Serán causas de terminación de la beca las siguientes:

I. Cuando el sujeto de derecho haya concluido sus estudios, y

II. En caso de fallecimiento.

La Secretaría, a través de la Institución Educativa correspondiente, informará por escrito al sujeto sobre la causa de su decisión.**Artículo 49.** Cualquier interesado podrá presentar las quejas y denuncias de manera escrita ante la Secretaría o ante las autoridades, instituciones y demás entidades ejecutoras responsables de la aplicación de las disposiciones de esta ley, a elección del quejoso; respecto de los hechos, actos u omisiones que constituyan algún incumplimiento a las disposiciones contenidas en la presente ley y demás ordenamientos que la reglamenten.

El trámite y resolución de las quejas y denuncias presentadas, se sujetará a los procedimientos establecidos en los ordenamientos adjetivos de naturaleza administrativa, civil y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

**Artículo 50.** Las o los aspirantes a quienes se les haya restringido, suspendido o negado de manera tácita o expresa el derecho a participar del subsidio, podrán interponer el recurso de inconformidad por escrito o verbalmente ante la autoridad administrativa competente o directamente ante los servidores públicos encargados de la aplicación de esta ley, dentro de los siguientes quince días naturales contados a partir de la notificación que por escrito indique a la o el aspirante la restricción, suspensión o negación expresa de la beca.

La resolución que se dicte con motivo de la tramitación del recurso, deberá señalar de manera clara las medidas para corregir o hacer cesar la restricción, suspensión, negación y en general, la violación de derechos del recurrente.

Contra la resolución dictada no se admitirá ulterior recurso.

Para el trámite y resolución del recurso se aplicarán, en lo conducente, las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Estas disposiciones son aplicables a las dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal, para el trámite y resolución de los recursos que ante ellas se interpongan en los casos en que sea procedente.

**Artículo 51.** El incumplimiento o la actuación contraria a lo establecido por esta ley de parte de las autoridades y/o personal al servicio de las instituciones educativas, que se encuentren a cargo de la aplicación de la misma, será sancionada en los términos que señale la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Las autoridades serán sujetos de responsabilidad en el ejercicio de sus funciones cuando causen un daño o perjuicio estimable en dinero a la Hacienda Pública Federal y se les podrá fincar responsabilidades bajo la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

La persona que proporcione información falsa para obtener o conservar el subsidio que establece esta ley, o habiéndolo

obtenido incumpla con los requisitos para solicitarlo, será sancionada en los términos que dispongan los ordenamientos civiles o penales, según sea el caso.

### Disposiciones transitorias

Primero. La presente ley, entrará en vigor en el año 2016, una vez que se cuente con la suficiencia presupuestal para hacer efectivo el derecho a contar con el subsidio.

Segundo. El Ejecutivo federal expedirá las disposiciones reglamentarias de la presente ley dentro de los noventa días hábiles siguientes a la entrada en vigor del presente decreto.

Tercero. En tanto no se expidan las disposiciones a que alude el artículo transitorio inmediato anterior, el procedimiento para tener el derecho a recibir el subsidio descrito en el presente ordenamiento, será el mismo establecido y practicado en el Programa Nacional de Becas y en los diversos programas que con el mismo fin opera el Ejecutivo Federal.

Cuarto. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de dar cumplimiento a lo establecido por esta ley y en apego a la normatividad aplicable, destinará en la partida correspondiente del Presupuesto de Egresos de la Federación del 2015, los recursos necesarios para originar la debida aplicación de lo dispuesto por esta ley. **Dicha partida no podrá ser inferior a los 20,000,000.00 pesos (veinte mil millones de pesos 00/100 M.N.) y en los años subsecuentes no podrá ser menor, en términos reales, al del año fiscal anterior.**

Quinto. El monto establecido en el presente ordenamiento como asignación anual para el otorgamiento de las becas se determinará en el Presupuesto de Egresos de la Federación que para cada año fiscal corresponda en los subsecuentes ejercicios.

Sexto. En tanto no opere el fideicomiso petrolero a que alude el artículo 23 de esta ley, el monto anual se tomará de los recursos destinados al Programa Nacional de Becas y de los programas que con el mismo fin tiene en ejecución el Poder Ejecutivo Federal.

Séptimo. Queda suspendida la ejecución del Programa Nacional de Becas, en lo que educación media superior y superior se refiere, así como los programas de becas a que

hace referencia el artículo transitorio inmediato anterior, en tanto se subsumen al sistema de beca establecido en esta ley.

Octavo. Se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan al presente decreto.

#### Notas:

1 CPEUM. Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

I. Hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria, secundaria, **media superior** y reciban la militar, en los términos que establezca la ley.

2 Decreto del 9 de febrero del 2012, por el que se declara reformado el párrafo primero; el inciso c) de la fracción II y la fracción V del artículo 3o., y la fracción I del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 2012. Artículos **transitorios**. Segundo. La **obligatoriedad del Estado de garantizar la educación media superior**, como deber del mismo de ofrecer un lugar para cursarla a quien teniendo la edad típica hubiera concluido la educación básica, se realizará de manera gradual y creciente a partir del ciclo escolar 2012-2013 y hasta lograr la cobertura total en sus diversas modalidades en el país a más tardar en el ciclo escolar 2021-2022, con la concurrencia presupuestal de la Federación y de las entidades federativas, y en los términos establecidos en los instrumentos del Sistema Nacional y los Sistemas Estatales de Planeación Democrática del Desarrollo. Tercero. Para dar cumplimiento al principio de obligatoriedad, en los presupuestos federal, de las entidades federativas y de los municipios, se incluirán los recursos necesarios; asimismo, **se establecerán los mecanismos para impulsar la implementación de presupuestos plurianuales** que aseguren a largo plazo los recursos económicos crecientes para infraestructura de la educación media superior. Cuarto. Dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, deberán adecuar en el ámbito de sus respectivas competencias, la Ley General de Educación y demás disposiciones legales aplicables en la materia. México, D.F., a 11 de enero de 2012. Dip. Guadalupe Acosta Naranjo, Presidente. Dip. Francisco Alejandro Moreno Merino, Secretario. Sen. Luis Alberto Villarreal García, Secretario. Rúbricas.”

3 Se aprueba la iniciativa (Presentada el 11 dic 2012 Gaceta parlamentaria), que reforma el artículo 3o. y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para mejorar la Educación en México.

4 Ley General de Educación. En su Artículo 9o. Además de impartir la educación preescolar, la primaria, la secundaria y la media superior, el Estado promoverá y atenderá **-directamente**, mediante sus organismos

descentralizados, **a través de apoyos financieros, o bien, por cualquier otro medio**— todos los tipos y modalidades educativos, incluida la educación inicial, especial y **superior**, necesarios para el desarrollo de la Nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y la difusión de la cultura nacional y universal. (Énfasis añadido)

5 Resumen del Sistema Educativo Nacional 2012-2013, visible en [http://www.sep.gob.mx/es/sep1/ESTADISTICA\\_EDUCATIVA#.U\\_kj7PI5Oul](http://www.sep.gob.mx/es/sep1/ESTADISTICA_EDUCATIVA#.U_kj7PI5Oul)

6 Los resultados que se muestran de la “Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares” se obtuvieron a partir de la descarga de archivos de la página del Inegi en la sección dedicada a dicha encuesta bajo el rubro “Microdatos de la muestra”.

7 Fuente: Con información de Iván Castro Rivadeneyra de Planning Antropológico-Quant, AMAI e INEGI. <http://www.amedirh.com.mx/noticias/item/cuanto-ganan-al-mes-los-hogares-en-mexico-por-nivel-socioeconomico>

8 Encuesta Nacional de Deserción en la Educación Media Superior en el año 2012, visible en [http://www.sems.gob.mx/work/models/sems/Resource/10787/1/images/Anexo\\_6Reporte\\_de\\_la\\_ENDEMS.pdf](http://www.sems.gob.mx/work/models/sems/Resource/10787/1/images/Anexo_6Reporte_de_la_ENDEMS.pdf)

9 Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, visible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/enoe/>

10 Programa Sectorial de Educación 2013-2018. Visible en [http://www.sep.gob.mx/es/sep1/programa\\_sectorial\\_de\\_educacion\\_13\\_18#.U\\_le3v15Oul](http://www.sep.gob.mx/es/sep1/programa_sectorial_de_educacion_13_18#.U_le3v15Oul)

11 La LII Legislatura del Congreso del Estado aprobó el Decreto Número Doscientos Dieciséis, por el que se autorizó el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el Ejercicio Fiscal del año 2013, publicado en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, número 5053, de fecha veintiséis de diciembre de dos mil doce. Es así como se conforma una **partida presupuestal estatal de 22 millones de pesos y una aportación federal por la cantidad de 200 millones de pesos**, tal como se aprecia en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el presente Ejercicio Fiscal, lo que arroja un **total de 222 millones de pesos** para la operación del Programa Estatal Piloto Beca Salario en el Estado, conforme al presupuesto autorizado. En tal virtud, con fecha 14 de Octubre de 2013 se publicó en el PERIÓDICO OFICIAL el Acuerdo por el que se establece el programa estatal Piloto Beca Salario y sus Lineamientos para el Ciclo Escolar 2013-2014.

12 DOF: 20/12/2013. a) DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos, en Materia de Energía. Artículo Décimo Cuarto Transitorio: El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo será un fideicomiso público en el que el Banco de México fungirá como fiduciario. La Secretaría del ramo en materia de Hacienda realizará las acciones para la constitución y funcionamiento del fideicomiso público referido, una vez que se expidan las normas a que se refiere el transitorio cuarto del presente decreto.

El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo será el encargado de recibir todos los ingresos, con excepción de los impuestos, que correspondan al Estado Mexicano derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución. Los ingresos se administrarán y distribuirán conforme a la siguiente prelación y conforme se establezca en la ley para:

Numeral 5. Destinar recursos al ahorro de largo plazo, incluyendo inversión en activos financieros. Únicamente cuando el saldo de las inversiones en ahorro público de largo plazo, sea igual o mayor al tres por ciento del Producto Interno Bruto del año previo al que se trate, el Comité Técnico del Fondo podrá destinar recursos del saldo acumulado del Fondo para lo siguiente:

Inciso d) Hasta por un monto equivalente a diez por ciento del incremento observado el año anterior en el saldo del ahorro de largo plazo; en becas para la formación de capital humano en universidades y posgrados; en proyectos de mejora a la conectividad; así como para el desarrollo regional de la industria. Con excepción del programa de becas, no podrán emplearse recursos para gasto corriente.

La asignación de recursos que corresponda a los incisos a), b), c) y d) anteriores no deberán tener como consecuencia que el saldo destinado a ahorro de largo plazo se reduzca por debajo de tres por ciento del Producto Interno Bruto del año anterior. Sujeto a lo anterior y con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, la Cámara de Diputados podrá modificar los límites y los posibles destinos mencionados en los incisos a), b), c) y d) de este numeral. Una vez que el saldo acumulado del ahorro público de largo plazo sea equivalente o superior al diez por ciento del producto interno bruto del año previo al que se trate, los rendimientos financieros reales anuales asociados a los recursos del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo destinados a ahorro de largo plazo serán transferidos a la Tesorería de la Federación. Los recursos transferidos a estos destinos serán adicionales a las transferencias que se realicen de acuerdo al numeral 4 del presente transitorio.

En caso de una reducción significativa en los ingresos públicos, asociada a una caída en el producto interno bruto, a una disminución pronunciada en el precio del petróleo o a una caída en la plataforma de producción de petróleo, y una vez que se hayan agotado los recursos

en el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros o su equivalente, la Cámara de Diputados podrá aprobar, mediante votación de las dos terceras partes de sus miembros presentes, la integración de recursos de ahorro público de largo plazo al Presupuesto de Egresos de la Federación, aún cuando el saldo de ahorro de largo plazo se redujera por debajo de tres por ciento del Producto Interno Bruto del año anterior. La integración de estos recursos al Presupuesto de Egresos de la Federación se considerarán incluidos en la transferencia acorde con el numeral 4 del presente transitorio.

El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo estará sujeto a las obligaciones en materia de transparencia de conformidad con la ley. Asimismo, deberá publicar por medios electrónicos y por lo menos de manera trimestral, la información que permita dar seguimiento a los resultados financieros de las asignaciones y los contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, así como el destino de los ingresos del Estado Mexicano conforme a los párrafos anteriores.

El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo se constituirá durante 2014 y comenzará sus operaciones en el 2015. 2. Ahorro de largo plazo.

b) Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo. Artículo 8. El contrato constitutivo del Fondo Mexicano del Petróleo deberá prever, al menos, lo siguiente: (Fracción) II. Que su Comité tendrá las siguientes atribuciones: (Inciso) e) Recomendar a la Cámara de Diputados, cuando la Reserva del Fondo sea mayor al 3 por ciento del producto interno bruto del año previo, por conducto de su presidente, la asignación de recursos a los siguientes rubros: al fondo para el sistema de pensión universal; a financiar proyectos de inversión en ciencia, tecnología e innovación, y en energías renovables; fondear un vehículo de inversión especializado en proyectos petroleros, coordinado por la Secretaría de Energía y, en su caso, en inversiones en infraestructura para el desarrollo nacional; y a becas para la formación de capital humano en universidades y posgrados; en proyectos de mejora a la conectividad; así como para el desarrollo regional de la industria, en términos del artículo 94 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.....”

c) Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Artículo 94. Únicamente cuando la Reserva del Fondo al inicio del año calendario sea mayor al 3 por ciento del producto interno bruto del año previo, el Comité Técnico del Fondo Mexicano del Petróleo podrá recomendar a la Cámara de Diputados, a más tardar el 28 de febrero, la asignación del incremento observado el año anterior en la Reserva del Fondo a los siguientes rubros: (fracción) II. Hasta por un monto equivalente a 10 por ciento, para financiar proyectos de inversión en ciencia, tecnología e innovación, y en energías renovables (fracción) IV. Hasta por un monto equivalente a 10 por ciento, en becas para la for-

mación de capital humano en universidades y posgrados; en proyectos de mejora a la conectividad; así como para el desarrollo regional de la industria. Con excepción del programa de becas, no podrán emplearse recursos para gasto corriente en lo determinado en esta fracción. Al menos un monto equivalente a 40 por ciento, permanecerá como parte del patrimonio de la Reserva del Fondo. Los montos en pesos de los porcentajes señalados en las fracciones anteriores se calcularán sobre el monto de recursos adicionales acumulados entre enero y diciembre del año previo, correspondientes a la aportación anual a la Reserva del Fondo Mexicano del Petróleo. El Comité Técnico, al determinar la recomendación de asignación de recursos que corresponda a las fracciones anteriores, deberá observar que dicha asignación no tenga como consecuencia que la Reserva del Fondo se reduzca por debajo de 3 por ciento del producto interno bruto del año anterior.

d) Ley de Petróleos Mexicanos. Artículo 97. Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias entregarán anualmente al gobierno federal un dividendo estatal, conforme a lo siguiente:

I. En el mes de julio de cada año, el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos enviará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un reporte sobre:

a) La situación financiera de la empresa y de sus empresas productivas subsidiarias, y b) Los planes, opciones y perspectivas de inversión y financiamiento en el ejercicio inmediato siguiente y los cinco años posteriores, acompañado de un análisis sobre la rentabilidad de dichas inversiones, y la proyección de los estados financieros correspondientes;

II. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, considerando la información a que se refiere la fracción anterior y previa opinión favorable del Comité Técnico del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, determinará la propuesta de monto que Petróleos Mexicanos, así como cada una de sus empresas productivas subsidiarias, deberán entregar al Gobierno Federal como dividendo estatal;

III. Los montos señalados en la fracción anterior se incluirán en la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio fiscal que corresponda, para su aprobación por parte del Congreso de la Unión, mismos que sólo podrán revisarse a la baja, y

IV. Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias entregarán el dividendo estatal aprobado en la Ley de Ingresos de la Federación a la Tesorería de la Federación, en la forma y términos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

e) Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética. Artículo 31. Los fideicomisos públicos a los cuales se deberán aportar los remanentes de ingresos propios excedentes que obtengan los Ór-

ganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, se sujetarán a lo siguiente:

I. Si al finalizar el ejercicio fiscal existiera saldo remanente de ingresos propios excedentes, el Órgano de Gobierno instruirá su aportación al fideicomiso público constituido por la Secretaría de Energía para cada Órgano Regulador Coordinado en Materia Energética, en una institución de banca de desarrollo;

II. El Órgano Regulador Coordinado en Materia Energética instruirá al fiduciario, sin requerir la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la aplicación de los recursos de estos fideicomisos a la cobertura de gastos necesarios para cumplir con sus funciones en posteriores ejercicios fiscales, respetando los principios a los que hace referencia el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y estando sujetos a la evaluación y el control de los entes fiscalizadores del Estado;

III. Podrán acumular recursos hasta por el equivalente a tres veces el presupuesto anual del Órgano Regulador Coordinado en Materia Energética de que se trate, tomando como referencia el presupuesto aprobado para el último ejercicio fiscal. En caso de que existan recursos adicionales, éstos serán transferidos a la Tesorería de la Federación;

IV. Deberán registrarse y renovar anualmente su registro ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para efectos del seguimiento de los recursos públicos, en términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento;

V. El Órgano Regulador Coordinado en Materia Energética deberá incluir en los informes trimestrales y la Cuenta Pública, un reporte sobre el uso y destino de los recursos del fideicomiso, así como de los recursos ejercidos para tal efecto; así como poner esta información a disposición del público en general, a través de su respectiva página de internet;

VI. El Órgano Regulador Coordinado en Materia Energética deberá llevar la contabilidad de los ingresos y egresos del fideicomiso, de conformidad con lo establecido en la Ley General de Contabilidad Gubernamental y demás disposiciones aplicables, y

VII. Estarán sujetos a las obligaciones en materia de transparencia conforme a la ley de la materia.

Artículo 32. La Cámara de Diputados realizará las acciones necesarias para proveer de recursos presupuestarios a los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, con el fin de que puedan llevar a cabo sus funciones. El presupuesto total aprobado deberá cubrir los capítulos de servicios personales, materiales y suministros, así como de servicios generales, necesarios para cumplir con sus funciones.

<http://www.presidencia.gob.mx/reformaenergetica/#lleyes-secundarias>

13 Ley para la Coordinación de la Educación Superior. DOF 29-12-1978. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Artículo 12. Sin perjuicio de la concurrencia de los Estados y Municipios, para proveer a la coordinación a que se refiere el artículo anterior, la Federación realizará las funciones siguientes:

Fracción IV. Apoyar la educación superior mediante la asignación de recursos públicos federales, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/182.pdf>

14 Fracción reformada DOF 26-02-2013

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de noviembre de 2014.— Diputada Rocío Esmeralda Reza Gallegos (rúbrica).»

### **Se turna a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, para dictamen, y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para opinión.**

---

## CODIGO PENAL FEDERAL

---

«Iniciativa que reforma el artículo 97 del Código Penal Federal, a cargo del diputado Jesús Morales Flores, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, Jesús Morales Flores, diputado a la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 6, fracción I y IV, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el Código Penal Federal, con base en la siguiente

### **Exposición de Motivos**

Desde la existencia del ser humano se han establecido normas no escritas y escritas, mismas que deben cumplir todos aquellos que vivan en el territorio, siendo una de las reglas más remotas las que se refiere a la materia penal.

Especialistas en derecho penal se han dado a la tarea de desarrollar lo que se conoce como “teoría de la ley penal”, la cual engloba todos los conceptos y elementos que confi-

guran este sector del derecho, tal es el caso del delito, que es definido como la acción u omisión ilícita y culpable expresamente descrita por la ley bajo la amenaza de una pena o sanción criminal, de lo anterior es posible extraer componentes como la voluntad, la tipicidad, la antijuridicidad y la culpabilidad, los cuales también formarán parte del proceso penal.

Por lo que respecta al ahora proceso penal acusatorio, éste se conforma de diversas etapas, mismas que tienen como objetivo primordial esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, y así contribuir a asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

Una de las figuras procedimentales en materia penal es el reconocimiento de inocencia del sentenciado y anulación de sentencia, el cual establece conforme al artículo 485 del Código Nacional de Procedimientos Penales, que la pretensión punitiva y la potestad para ejecutar las penas y medidas de seguridad se extinguirán por diversas causas, siendo una de las principales el indulto.

La figura jurídica del indulto tiene antecedentes sumamente remotos, tanto como el propio delito, conocida desde sus inicios como recurso de gracia, siendo encontrado en documentos tan antiguos como el Código de Hammurabi, los libros sagrados de la India, los libros del antiguo Egipto y de los pueblos judíos, en los que se le brindaba al condenado la oportunidad de evitar que se le ejecutara a pena.

El indulto, como forma de extinción de la acción penal ha sido sumamente criticada a lo largo de los años, ello por el temor a que dicha figura se preste a la arbitrariedad en gobiernos dictatoriales. Es por ello que la legislación mexicana regula claramente la figura, otorgando la facultad de otorgarlo sólo al titular de Ejecutivo federal, siempre y cuando no se trate de alguno de los delitos que establece el artículo 97 del Código Penal Federal; cabe señalar que el indulto es perfectible, tomando en consideración a la víctima u ofendido.

Mucho podemos encontrar en el derecho penal respecto del indiciado y sentenciado, pero no es sino hasta los años setenta cuando se inicia formalmente por la criminología el estudio de la víctima, entendida como la persona que indi-

vidual o colectivamente hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los estados miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder.

Es tal la trascendencia de cualquier proceso penal y las figuras jurídicas que a él se vinculan, que no se debe dejar de lado ningún elemento del mismo, siendo la víctima u ofendido esencial para el esclarecimiento de los hechos y la protección de los derechos humanos, lo cual aterriza en el apartado C del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que refiere a los derechos de la víctima y del ofendido.

En los términos del Código Penal Federal, el presidente de la República razonará el otorgar o no el indulto a aquella persona sentenciada por los tribunales federales o del Distrito Federal, lo que implica una desigualdad procesal en perjuicio de la víctima u ofendido, lo que afecta sus derechos fundamentales, ya que no tiene la oportunidad de manifestar lo que a su derecho convenga.

A pesar de que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) contemplan como principios fundamentales de la víctima u ofendido el acceso a la justicia y trato justo, el resarcimiento, la indemnización y la asistencia, lo cual contribuye a la igualdad procesal, el no señalar en el indulto la opinión clara y directa de quienes sean considerados como víctimas u ofendidos, merma los derechos de los mismos y los principios contemplados por la SCJN.

Al cometer un delito una o más personas pueden salir afectadas física, económica, moral o psicológicamente, de manera directa o indirecta, por lo que es preciso que se les considere, que se sepa cuál es su opinión al momento de extinguir la sentencia penal de una persona.

La iniciativa que ahora se presenta no tiene por objeto calificar la viabilidad o no del indulto, sino que con el fin de fortalecer al mismo y otorgarle legitimidad a dicha figura y a los actores que intervienen en ella, se propone que la víctima u ofendido puedan tener la facultad de manifestarse respecto de a quién se estudie para otorgar el indulto, lo cual permitirá que el perdón de la condena se realice de forma plena sin vulnerar los derechos de ninguna persona.

Reconocemos la nobleza de la figura jurídico-penal, ya que se considera el grado de readaptación social, así como la seguridad y tranquilidad pública, pero es preciso que se considere a todas las personas, siendo la opinión de la víctima elemento esencial para otorgar el indulto.

Por lo anteriormente expuesto se somete a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

### Decreto

**Artículo Único.** Se reforma el primer párrafo del artículo 97 del Código Penal Federal, para quedar de la siguiente manera:

**Artículo 97.** Cuando la conducta observada por el sentenciado refleje un alto grado de readaptación social y su liberación no represente un peligro para la tranquilidad y seguridad públicas, conforme al dictamen del órgano ejecutor de la sanción y no se trate de sentenciado por traición a la patria, espionaje, terrorismo, sabotaje, genocidio, delitos contra la salud, violación, delito intencional contra la vida y secuestro, ni de reincidente por delito intencional, se le podrá conceder indulto por el Ejecutivo federal, en uso de facultades discrecionales, **asegurándose de haber escuchado previamente a la víctima u ofendido manifestar lo que a su derecho convenga**, expresando sus razones y fundamentos en los casos siguientes:

I. (...) a III. (...)

### 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 25 de noviembre de 2014.—  
Diputado Jesús Morales Flores (rúbrica).»

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

## REGLAMENTO DE LA CAMARA DE DIPUTADOS

«Iniciativa que reforma el artículo 35 del Reglamento de la Cámara de Diputados, a cargo de la diputada María Fernanda Schroeder Verdugo, del Grupo Parlamentario del PRI

La suscrita diputada María Fernanda Schroeder Verdugo, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se adiciona un numeral 2 al artículo 35 del Reglamento de la Cámara de Diputados, de conformidad con la siguiente

### Exposición de Motivos

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, se entiende como discapacidad a “cualquier restricción o carencia (resultado de una deficiencia) de la capacidad de realizar una actividad en la misma forma o grado que se considera normal para un ser humano.” En México, de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), existen aproximadamente 5 millones 739 mil 270 personas que viven con algún tipo de discapacidad.

Por otro lado, por distribución porcentual de la población con discapacidad según el tipo de limitación, se señala que el 58.3% presenta dificultad para caminar o moverse (discapacidad motriz), el 27.2% tiene discapacidad visual, el 12.1% de la población tiene discapacidad auditiva, el 8.3% presenta dificultad para hablar o comunicarse, el 4.4% discapacidad intelectual (descrita como dificultad para entender) y el 8.5%, mental.<sup>1</sup>

Las personas con discapacidad incluyendo los sordomudos siguen teniendo un acceso limitado a los servicios públicos, de salud, educación, trabajo y seguridad social, mismos que son esenciales para garantizarles una vida digna y plena.

La no discriminación hacia las personas sordomudas es una cuestión de justicia; por ello, debemos garantizar la igualdad de oportunidades a través de la eliminación de las barreras de comunicación, físicas, sociales y culturales que las excluyen de su plena incorporación y participación social. Las personas con discapacidad auditiva no siempre

pueden acceder a la información y a la comunicación con el entorno, porque no siempre disponen de intérprete de lengua de signos, o porque no disponen de los recursos de apoyo necesarios para hacer posible la comunicación a través de la lengua oral.

En este sentido, se deben establecer mecanismos jurídicos para asegurar que las personas sordomudas tengan acceso a los medios de comunicación en igualdad de condiciones que cualquier ciudadano.

En este sentido, las personas con discapacidad auditiva no siempre pueden acceder a la información y a la comunicación con el entorno, porque no siempre disponen de intérprete de lengua de signos, o porque no disponen de los recursos de apoyo necesarios para hacer posible la comunicación a través de la lengua oral.

El Estado a través de la administración pública y servicios públicos, debe tomar en cuenta las condiciones propias de las personas sordomudas, a fin de otorgar un servicio eficiente y de calidad eliminando el trato despectivo y discriminatorio en las instituciones públicas.

Lamentablemente el trato diferenciado para con las personas con discapacidad se inicia desde el ámbito familiar; sin embargo, en el ámbito de la administración pública es necesario brindar las herramientas básicas para su sano desarrollo e incorporación social; enseñar o mostrar la actividad pública a través del lenguaje de señas nos brinda la posibilidad de desarrollar el conocimiento de la realidad social de este sector de la población.

Por otro lado, la exigencia de publicidad de la norma y el conocimiento de su proceso de creación, son elementos fundamentales en un estado de derecho, no puede hablarse de una participación real y efectiva de la ciudadanía en el ámbito de un sistema democrático, sin el acceso a la información legislativa y sin la expresión de las ideas y voluntad de las personas con discapacidad; esta circunstancia, nos obliga a reflexionar sobre la importancia de considerar el uso del lenguaje de señas en los medios de comunicación legislativa como un derecho vinculado al libre desarrollo de las personas con discapacidad.

Para las personas con discapacidad, y aún más para las que tienen discapacidad visual, auditiva o , resulta imprescindible el conocimiento del proceso de creación de la ley, las razones y motivos que sustentan su creación o modificación; limitar el acceso de las personas con discapacidad a

este derecho, implica una responsabilidad para esta Cámara de Diputados.

Cómo reconocer y hacer válidos los derechos de las personas con discapacidad si estos derechos son ignorados por la sociedad y desconocidos por quienes la viven. Por su propia y especial naturaleza, la legislación en general, de cualquier ámbito, requiere de mecanismos especiales para su conocimiento y divulgación, en el sentido más amplio de la palabra.

Por lo expuesto, la presente iniciativa con proyecto de decreto, tiene como objeto fundamental, establecer en el Reglamento de la Cámara de Diputados que en las sesiones ordinarias, esté presente un traductor de lenguaje de señas mexicanas a efecto de que su transmisión por los medios de comunicación (canal del Congreso) sea accesible a las personas con discapacidad auditiva o sordociegos. Para ello, se proponen la adición de un numeral 2, al artículo 35 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

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

### **Decreto por el que se adiciona un numeral 2, al artículo 35, del Reglamento de la Cámara de Diputados**

**Artículo Único.** Se adiciona un numeral 2, al artículo 35, del Reglamento de la Cámara de Diputados, para quedar como sigue:

#### **Título Tercero Funcionamiento del Pleno**

#### **Capítulo I De las Sesiones del Pleno**

#### **Sección Primera Generalidades**

#### **Artículo 35.**

1. Las sesiones de la Cámara tendrán el carácter de ordinarias, extraordinarias, solemnes o permanentes; todas las sesiones serán públicas, salvo las que de manera excepcional, sean consideradas como secretas, conforme al artículo 40 de este Reglamento.

**2. A efecto de dar publicidad a la tarea legislativa, las sesiones ordinarias de la Cámara serán traducidas por un especialista técnico legislativo en lenguaje de señas mexicanas.**

#### **Transitorios**

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

#### **Nota:**

1 Fuente: Inegi 2010

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de noviembre de 2014.—  
Diputada María Fernanda Schroeder Verdugo (rúbrica).»

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

---

### **LEY DE AHORRO Y CREDITO POPULAR**

---

«Iniciativa que reforma el artículo 105 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, a cargo de la diputada Rosa Elia Romero Guzmán, del Grupo Parlamentario del PT

La que suscribe, Rosa Elia Romero Guzmán, diputada federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido del trabajo, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que reforma el segundo párrafo del artículo 105 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, bajo la siguiente

#### **Exposición de Motivos**

Las Sociedades Financieras Populares (Sofipos) son entidades de microfinanzas del sector de ahorro y crédito popular, constituidas como Sociedades Anónimas de Capital Variable, que operan mediante la autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, (CNBV) las Sofipos están facultadas para prestar servicios tanto a sus socios como a sus clientes, en los términos de la Ley de Ahorro y

Crédito Popular. Entre sus facultades están las de recibir depósitos, recibir préstamos y créditos de bancos, fideicomisos públicos y organismos internacionales, administradoras de fondos para el retiro, aseguradoras y afianzadoras.

Asimismo también pueden expedir y operar tarjetas de débito y tarjetas recargables, otorgar préstamos o créditos a sus clientes, recibir o emitir órdenes de pago y transferencias, recibir pagos de servicios por cuenta de terceros, realizar la compra venta de divisas en ventanilla por cuenta de terceros o propia y distribuir seguros y fianzas, así como recursos de programas gubernamentales. Según datos de la propia Comisión Nacional Bancaria y de Valores, actualmente están autorizadas 49 sociedades financieras populares

Este tipo de entidades se crearon con la finalidad de ofrecer servicios a personas que la banca tradicional, por diversos motivos, no alcanza a cubrir, además al ser supervisadas por la CNBV tienen la garantía de un Fondo de Protección al Ahorro y bajo el amparo de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, se implementa conforme al artículo 105 que determina...

“Artículo 105. ...El Fondo de Protección tendrá como fin primordial, procurar cubrir los depósitos de dinero de cada ahorrador..., hasta por una cantidad equivalente a veinticinco mil unidades de inversión, por persona física o moral, cualquiera que sea el número y clase de operaciones a su favor y a cargo de una misma Sociedad Financiera Popular, en caso de que se declare su disolución y liquidación, o se decrete su concurso mercantil...”. Dando con ello un margen de certidumbre a los socios y clientes de las Sociedades Financieras Populares.

Sin embargo, la realidad nos dice que ante la quiebra de este tipo de entidades del sector de ahorro y crédito popular, las veinticinco mil unidades de inversión, -aproximadamente 130 mil pesos-, de las que se habla en el Fondo de Protección, son insuficientes para resarcir los daños ocasionados a un importante número de ahorradores cuando se interviene una entidad de esta naturaleza. Tal es el caso de Ficrea, sociedad financiera popular que el pasado 7 de noviembre fue intervenida por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores al presentar lo que la autoridad llamó “serios problemas de cumplimiento regulatorio en distintos aspectos, falta de transparencia e integridad de su información...”.

Según datos de la propia autoridad bancaria, el mercado de las Sofipos para el mes de junio de 2014, creció en 24.5 por ciento, sumando un total de activos de 27 mil 265 millones de pesos, con un crecimiento neto de 380.7 por ciento. Así mismo estas entidades del sector de ahorro y crédito popular tienen depósitos de sus socios y clientes por 22 mil 25 millones de pesos, donde Ficrea tenía hasta el momento de la intervención de la autoridad, 5 mil 628 millones de pesos en ahorros.

Paradójicamente, el Fondo de Protección al mes de octubre del 2014, asciende solamente a 275 millones de pesos, según datos de la Gerencia General del Fondo de Protección de Sociedades Financieras y de Protección a sus Ahorradores. Este fondo constituido en el año de 2010, cuenta con recursos de la propias Sociedades Financieras Populares las cuales aportan aproximadamente 25 centavos por cada mil pesos de aportación, así como por otra cantidad que es pagada por el gobierno federal.

Si bien los recursos del fondo de protección permiten subsanar en cierta medida los daños causados en el caso del cierre de operaciones, es necesario que las Sociedades Financieras Populares y el gobierno federal, sean más solidarios frente a las difíciles circunstancias que enfrentan un importante número de ahorradores como lo es en el caso de Ficrea. Por lo que el cálculo de las cuotas periódicas correspondientes al Seguro de Depósito de las Sofipos se realice de tal manera que los lineamientos que marca la fracción II del artículo 104 Bis de la Ley de Ahorro y Crédito Popular para el cálculo de las cuotas mensuales ordinarias determinadas por el Comité de Protección al Ahorro, puedan elevar el monto del Fondo de Protección de 25 mil unidades de inversión que actualmente señala, hasta en 50 mil unidades de inversión.

Este aumento sin duda, daría mayor tranquilidad a los depositantes del sector de ahorro y crédito popular. No omito mencionar que también puede existir el riesgo de generar un incentivo perverso para las Sociedades Financieras Populares, ya que estas pudieran acceder a inversiones de mayor riesgo, sin embargo, la autoridad bancaria debe también reforzar los mecanismos de prevención de riesgos en la supervisión que se hace a las Sofipos.

Ante el importante crecimiento que este sector tiene como alternativa frente a la banca tradicional, no podemos ser complacientes y minimizar la importancia que el Fondo de Protección tiene para los clientes de la banca social, el

monto actual de este Fondo no concuerda con las ganancias que las Sociedades Financieras Populares actualmente reportan, por ello es que someto a esta Soberanía el siguiente proyecto de

### Decreto

**Único:** Se reforma el segundo párrafo del artículo 105 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular para quedar como sigue:

#### Artículo 105. ...

El Fondo de Protección tendrá como fin primordial, procurar cubrir los depósitos de dinero de cada ahorrador a que se refiere el inciso a) de la fracción I del Artículo 36 de la presente Ley, en los términos establecidos por el Artículo 112 de la misma, hasta por una cantidad equivalente a **cin-cuenta** mil unidades de inversión, por persona física o moral, cualquiera que sea el número y clase de operaciones a su favor y a cargo de una misma Sociedad Financiera Popular, en caso de que se declare su disolución y liquidación, o se decrete su concurso mercantil.

### 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 27 de noviembre de 2014.—  
Diputada Rosa Elia Romero Guzmán.»

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

---

## LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA

---

«Iniciativa que reforma los artículos 23 a 25 y 36 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, a cargo de la diputada Lucila Garfias Gutiérrez, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

Quien suscribe, Lucila Garfias Gutiérrez, diputada federal del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza de la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con funda-

mento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6 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 los artículos 23, 24, 25 y 36 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, al tenor del siguiente

### Planteamiento del Problema

Las violaciones a los derechos humanos afectan tanto a hombres como a mujeres. Sin embargo, las estadísticas sobre la violación de los derechos humanos muestran un mayor impacto dependiendo del sexo de la víctima. Toda agresión perpetrada contra una mujer tiene alguna característica que permite identificarla como violencia de género.<sup>1</sup> Lo que marca la diferencia en este tipo de violencia de otras formas de agresión es que el factor de riesgo o de vulnerabilidad es mayor si la persona es del género femenino.

Esto significa que está directamente vinculada a la desigual distribución del poder y a las relaciones asimétricas que se establecen entre hombres y mujeres, perpetuando la desvalorización de lo femenino y su subordinación a lo masculino.<sup>2</sup>

Prueba de ello es que diariamente en nuestro país 6.4 mujeres son asesinadas de manera violenta<sup>3</sup> y 31.8 por ciento de las mujeres han sido víctimas de alguna agresión pública que van desde insultos, intimidaciones, tocamientos, abusos sexuales hasta violaciones.<sup>4</sup>

Ante los niveles tan elevados de violencia hacia las mujeres en México, el Estado ha implementado mecanismos de protección para las mujeres conforme lo establecido en los tratados internacionales de los que somos parte.

El Estado mexicano ha firmado y ratificado diversos instrumentos internacionales de derechos humanos y de protección específica a las mujeres como la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la Violencia contra la Mujer, (CEDAW). En los artículos 1o. y 2o. de dicha Convención se establecen los principios de igualdad y no discriminación en el acceso a la justicia para las mujeres.

Con base en el derecho internacional, quedó asentado en el artículo 1o. de nuestra Constitución la prohibición de toda

discriminación basada en el género. Asimismo, en el artículo 4o. se reconoce la igualdad entre hombres y mujeres ante la ley. Por consiguiente y basándose en lo anterior, en 2007 se creó la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

En esta ley se crearon mecanismos de protección de emergencia, como la alerta de violencia de género definida de la siguiente manera en la propia ley.

Artículo 22. Es el conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad.

La alerta de violencia de género es un mecanismo de emergencia para hacer frente y erradicar una situación de violencia contra las mujeres en un lugar y tiempo determinado. Es una herramienta para poner en marcha las acciones gubernamentales preventivas, de seguridad y de justicia para abatir la violencia hacia las mujeres.

Desde el año 2008 que entró en vigor esta ley, se han promovido 10 solicitudes de alerta por violencia de género. Desafortunadamente ninguna de ellas ha prosperado.

Las solicitudes han sido:

30 de abril de 2008 en Oaxaca.

5 de junio de 2009 en Guanajuato

8 de diciembre de 2010 en estado de México

13 de enero de 2012 en Nuevo León

11 de marzo de 2013 en Hidalgo

15 de agosto de 2013 en Guanajuato

4 de septiembre de 2013 en Morelos

25 noviembre 2013 en Chiapas

20 de marzo de 2014 en Guanajuato

27 de mayo de 2014 en Morelos<sup>5</sup>

Las solicitudes de Guanajuato, estado de México, Nuevo León, Hidalgo, Guanajuato y Chiapas, pasaron los dos pri-

meros filtros, el de la recepción y verificación de los requisitos, pero en la tercera fase del procedimiento fueron descartadas.

En cinco de las solicitudes promovidas por organismos de la sociedad civil: en Guanajuato, el Estado de México, Nuevo León, Hidalgo y nuevamente en Guanajuato 2014, las votaciones internas anularon la posibilidad de que el mecanismo prosperara.

Ante la inacción de las instancias oficiales, organizaciones civiles como el Grupo de Mujeres de San Cristóbal de las Casas y el Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio se han amparado luego de la negativa institucional de emprender la investigación para determinar la procedencia o no de la alerta de violencia de género y hasta han decretado alertas ciudadanas con sus propios recursos.<sup>6</sup>

La organización del Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio (constituida por 43 organizaciones de derechos humanos y de mujeres) asegura que el problema de la alerta data de la publicación del reglamento, ya que sí bien la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia establece que compete a la Secretaría de Gobernación declarar la alerta de violencia de género, el reglamento marca que el Sistema Nacional para prevenir, atender, sancionar y erradicar la Violencia contra las Mujeres el encargado de resolver si procede o no iniciar la investigación de la misma.

Este sistema está integrado por 32 mecanismos para el adelanto de las mujeres y 10 dependencias de la administración pública federal, entre ellas el Instituto Nacional de las Mujeres.

Las decisiones que se toman en el seno del sistema se han orientado más a salvaguardar la imagen de los gobernantes, ya que es vista por las autoridades como un golpe político o un castigo. En consecuencia, prefieren ocultar la problemática en lugar de investigar e implementar una política efectiva que haga frente a este tipo de violencia.

A partir de esta situación, y gracias a la presión de las organizaciones sociales en defensa de los derechos de las mujeres que señalaban como un problema el reglamento entonces vigente, se acordó elaborar un nuevo reglamento con el propósito de que en las declaraciones de la alerta por violencia de género se ampliara la participación de otros actores y no sólo las instancias gubernamentales.

En el nuevo reglamento se estableció que un grupo de trabajo conformado por dos académicas locales, dos académicas nacionales, un representante de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; un representante del Inmujeres; uno de la Conavim y uno del mecanismo para el adelanto de las mujeres de la entidad se encargaría de implementar la alerta de violencia de género.<sup>7</sup>

De igual forma, se señala que se emitirá un plazo de 30 días para presentar un informe que contenga medidas de acción, frente a las cuales el gobierno local tendrá un plazo de 15 días para aceptar o rechazar el mismo. En caso de negarse a aceptar las recomendaciones, se emitirá la alerta de violencia de género en un plazo no mayor a cinco días naturales.

Cuando se acepte el informe, dispondrá de un plazo de seis meses para implementarlas, al término del cual, si el grupo de trabajo considera que no se implementaron, la Secretaría de Gobernación, emita la alerta en un plazo no mayor a diez días naturales.<sup>8</sup>

Con este nuevo procedimiento se han presentado dos nuevas solicitudes, las cuales no han tenido una respuesta favorable. Los argumentos de las autoridades para rechazar las alertas de violencia de género han sido escudarse en sostener que la violencia contra las mujeres no es sistémica, pues se concentra sólo en algunos municipios o que la mayoría de los homicidios no se pueden catalogar como feminicidios porque no tiene que ver con el hecho de que las víctimas sean mujeres.

Las razones otorgadas por los gobiernos locales para negar la declaración de violencia de género nos llevan a replantear los alcances de la alerta como un mecanismo de protección a las mujeres en los lugares en que la violencia se elevado de manera exponencial.

En estadísticas, a propósito del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer”, el Inegi señala que “la violencia contra las mujeres está ampliamente extendida en todo el país y no se trata de actos aislados sino de un patrón general, ya que aun cuando en entidades como el Estado de México, el Distrito Federal, sonora y Baja California se observan las prevalencias más altas, todas están por encima del 50 por ciento”.<sup>9</sup>

Si bien las causas de la violencia de género se pueden encontrar en distinto ámbito como que vivimos en una sociedad misógina, que no ha logrado trascender pese a los es-

fuerzos legislativos para contrarrestar la violencia de género. También es nuestra responsabilidad mejorar el marco normativo que tienda a proteger a las mujeres en situación de violencia.

El objetivo de la presenta iniciativa es mejorar la alerta de violencia de género para que se convierta en un instrumento eficaz contra las agresiones que atentan contra los derechos de la mujeres. El propósito es evitar que por una imprecisión normativa, la responsabilidad jurídica de emitir dicha alerta quede de manera difusa y sin consecuencias legales. Es necesario que tanto la federación, a través de la Secretaría de Gobernación, las entidades federativas, los municipios y las organizaciones de derechos humanos cumplan con su deber jurídico, pero sobre todo su compromiso de proteger a las mujeres de la violencia que las acecha cada vez más en el país.

### Argumentación

No podemos negar que se ha progresado en visibilizar esta violencia, que se han hecho avances legislativos y se ha destinado presupuesto para atender este grave problema. Pero en lugar de disminuir los índices de violencia de género, estos siguen incrementando.

Ejemplo de que el Estado ha hecho esfuerzos para combatir esta violencia y cumplir con los estándares internacional y con nuestra propia legislación nacional, está en que de acuerdo con información proporcionada por la Comisión de Igualdad de Género de la Cámara de Diputados la Alerta de Violencia de Género recibe desde 2008 recursos públicos, en un Fondo llamado “Fondo Nacional para la Alerta de Violencia de Género”.<sup>10</sup>

La asignación de recursos presupuestarios como gasto etiquetado para las mujeres y la igualdad de género deriva de las obligaciones del Estado mexicano asumidas con la ratificación de instrumentos en materia de los derechos humanos de las mujeres como: la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la Violencia contra la Mujer en las que se establece el deber de los Estados parte de adoptar políticas orientadas a eliminar cualquier forma de discriminación contra las mujeres, así como prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

Por lo que resulta indignante que un programa de acción de gobierno al que se le asigna dinero directamente del presu-

puesto y que debería atender la grave situación de violencia hacia las mujeres que actualmente vivimos resulte inoperante.

Considerando que la alerta de violencia de género responde a instrumentos internacionales que protegen el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia, por lo que este mecanismo debería subsanar, prevenir y evitar el trato discriminatorio que éstas han recibido en la sociedad, lo que ha dado como resultado que sean víctimas y estén expuestas a diferentes formas de violencia en contra de su género.

Por eso el pasado 24 octubre de 2013 en Ginebra, Suiza, en el marco del Examen Periódico Universal al que México se sometió frente al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, la titular de Inmujeres, Lorena Cruz, dijo que “en breve”, llegarían cambios para flexibilizar el mecanismo mediante el que se decreta la alerta de género,<sup>11</sup> sin embargo, hasta ahora sigue sin declararse en ninguna entidad la alerta de violencia de género pese al alto número de feminicidios.

Es por ello que como partido nos preocupa enormemente este tema y presentamos esta iniciativa para darle la importancia merecida de la admisión de la solicitud siendo que es el primer paso para declarar la alerta. Por lo que proponemos modificar la Ley para que sea la propia Secretaría de Gobernación la encargada de decidir si se admite y si es procedente la solicitud.

De igual manera, se otorgará a la Secretaría de Gobernación la obligación de dar la información oportuna sobre el proceso de la solicitud. Y en caso de que ésta no proceda tenga la responsabilidad de fundamentar y motivar las razones y argumentos de negar la solicitud de alerta, tanto a los solicitantes como al presidente de la República y, principalmente, a la sociedad.

Existe un grave problema de transparencia y rendición de cuentas relacionados con la alerta de violencia de género, lo que la ha convertido en un aspecto legal sin consecuencias para la vida de millones de mujeres que padecen de violencia. En los 6 años de vigencia de este mecanismo, la realidad nos muestra que la violencia no sólo no se ha detenido, sino que es cada vez más elevado el índice de mortalidad en mujeres y particularmente, mujeres jóvenes.

De acuerdo con el Inegi, de 1990 a 2013 fallecieron 363 mil 243 personas a causa de agresiones intencionales, de las cuales 38 mil 920 fueron mujeres. Pero en el periodo de

2008 a 2011, “murieron casi un 40 por ciento de todos los ocurridos a lo largo de los últimos 25 años.”<sup>12</sup>

Más allá de las cifras, que resultan contundentes para mostrar una realidad en la que el Estado mexicano está fallando al momento de evitar la violencia contra las mujeres, es necesario reforzar el andamiaje institucional para implementar acciones claras y contundentes que eviten la violencia por razones de género.

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración del pleno de la Cámara de Diputados esta iniciativa que busca garantizar una adecuada operación de este mecanismo; implicando entre otras cuestiones, asegurar que todas las solicitudes tengan una respuesta, que lleven de por medio una investigación íntegra y una mayor participación de la sociedad civil en exponer y conocer los resultados de su solicitud.

### Fundamento legal

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 6 fracción I, artículo 77 numeral 1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta asamblea el presente proyecto de

### **Decreto que reforma los artículos 23 y 25, adiciona una fracción III al artículo 24, recorriéndose las subsecuentes y las fracciones XII y XIII al artículo 36 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia**

**Artículo Primero.** Se reforman los artículos 23 y 25 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, para quedar como sigue:

Artículo 23. La alerta de violencia de género contra las mujeres tendrá como objetivo fundamental garantizar la seguridad de las mismas, el cese de la violencia en su contra y eliminar las desigualdades producidas por una legislación que agravia sus derechos humanos, por lo que **la Secretaría de Gobernación** deberá:

I. ...

II. Implementar las acciones preventivas, de seguridad y justicia, para enfrentar y abatir la violencia feminicida

**en coordinación con las autoridades estatales y municipales correspondientes;**

III. Elaborar reportes especiales sobre la zona y el comportamiento de los indicadores de la violencia contra las mujeres y **darlos a conocer al público en general;**

IV. ...

V. ...

Artículo 25. Corresponde al gobierno federal, a través de la Secretaría de Gobernación, declarar la alerta de violencia de género, **de oficio o a petición de los organismos y entidades a que hace referencia la fracción III del artículo 24, cuando se actualicen las hipótesis previstas en dicho precepto.**

**La solicitud de declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, se presentará por escrito ante la Secretaría de Gobernación y su Titular deberá resolver sobre la procedencia de la misma en un plazo no mayor a 15 días hábiles.**

**La resolución que al efecto se emita en todo caso deberá estar debidamente fundada y motivada y será notificada a los solicitantes, al Presidente de la República y al titular del Poder Ejecutivo de la entidad federativa de que se trate.**

**En caso de que proceda la declaratoria de alerta de género, la resolución que la contenga también deberá ser publicada en el Diario Oficial de la Federación y el sitio de internet de la Secretaría de Gobernación, así como en el Periódico Oficial y sitio de internet del Gobierno de la entidad federativa de que se trate.**

**Artículo Segundo.-** Se reforma la fracción I y adiciona una fracción III al artículo 24, recorriéndose las subsecuentes y las fracciones XII Y XIII al artículo 36 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, para quedar como sigue:

Artículo 24.- ...

I. Los delitos del orden común contra la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las mujeres, perturben la paz social en un territorio determinado;

II. Exista un agravio comparado a **lo previsto en la fracción anterior**, que impida el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres,

**III. La Secretaría de Gobernación lo estime procedente cuando se actualicen alguno de los supuestos anteriores y/o;**

**IV. Los gobiernos de las entidades federativas, los organismos de derechos humanos a nivel nacional o de las entidades federativas, los organismos de la sociedad civil y/o los organismos internacionales, así lo soliciten y se actualice alguno de los supuestos previstos en las fracciones I y II anteriores.**

**Artículo 36.** El Sistema se conformará por las y los titulares de:

I. a XI. ...

**XII.- Al menos tres Organizaciones de la Sociedad Civil constituidas en defensa de los derechos de las mujeres; y**

**XIII.- La Comisión Nacional de Derechos Humanos.**

### Transitorios

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

Notas:

1 <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/4345/lc1957e.pdf>

2 Ídem

3 Informe Violencia feminicida en México. Características, tendencias y nuevas expresiones en las entidades federativas 1985-2010, elaborado por la Cámara de Diputados, la Organización de las Naciones Unidas y el Instituto Nacional de las Mujeres.

4 ENDIREH 2011

5 <http://contralinea.info/archivo-revista/>

6 <http://contralinea.info/archivo-revista/>

7 <http://www.inmujeres.gob.mx/inmujeres/index.php/sala-de-prensa/suplemento-todas/34-sala-prensa/noticias-inicio/1018-alerta-d>

8 <http://contralinea.info/archivo-revista/>

9 <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/estadisticas/2014/violencia0.pdf?s=inegi&c=2933&ep=180>

10 [http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/ceameg/Inv\\_Finales\\_08/DP2/2\\_20.pdf](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/ceameg/Inv_Finales_08/DP2/2_20.pdf)

11 <http://www.animalpolitico.com/2014/03/6-mujeres-son-asesinadas-al-dia-en-mexico-la-mitad-es-feminicidio/>

12 <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/estadisticas/2014/violencia0.pdf?s=inegi&c=2933&ep=180>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de noviembre de 2014.—  
Diputada Lucila Garfías Gutiérrez (rúbrica).»

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

---

## **CODIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES**

---

«Iniciativa que reforma el artículo 264 del Código Nacional de Procedimientos Penales, a cargo de la diputada Esther Angélica Martínez Cárdenas, del Grupo Parlamentario del PRI

Esther Angélica Martínez Cárdenas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que confieren los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Mexicanos; y 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforma el segundo párrafo del artículo 264 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

### **Exposición de Motivos**

Hoy, en la esfera pública, no hay discurso alguno en el que directa o indirectamente no se haga referencia a los derechos humanos. Ello refleja la forma en que estos derechos

se han insertado en nuestra cotidianidad y la forma en que poco a poco están transformando a la sociedad.

Sin embargo, no sólo con discursos los derechos humanos podrán afianzarse en una sociedad que ciertamente llega tarde —pero comprometida— a este movimiento general del mundo. A través de acciones públicas —y también de la participación civil—, el lenguaje de los derechos humanos podrá transitar del texto a la realidad.

La iniciativa que presento ante esta honorable asamblea pretende incidir en uno de los principales temas de la realidad que es, el procedimental y, en concreto el procedimental penal dado el especial alcance que tal materia tiene en la esfera más preciada de la libertad humana.

Pretendo reformar el artículo 264 del Código Nacional de Procedimientos Penales, inmerso en el rubro concerniente a las pruebas presentadas durante el procedimiento ordinario penal, lo anterior, a fin de adicionar una cláusula en la que se prevea que ante una presunta prueba obtenida con violación de los derechos humanos, la carga argumentativa corresponda a la autoridad investigadora, es decir, que corresponda a la autoridad demostrar que dicha prueba fue obtenida sin vulnerar estos derechos. Sustento mi propuesta con argumentos extraídos del derecho internacional de los derechos humanos y su jurisprudencia derivada, como se demostrará en las secciones subsiguientes.

### **I. El contexto general en que se desenvuelve el país**

Es sabido por todos que el país atraviesa por uno de los momentos más críticos en materia de derechos humanos. El contexto general de violencia, crimen organizado, desapariciones forzadas, homicidios extrajudiciales y tortura es permanente.

El actual gobierno de la república ha respondido de diversas maneras tratando de corregir esta situación, tan es así que se ha comprometido ante instancias internacionales a trabajar arduamente en estos temas como lo refleja su compromiso ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en marzo de este año y la implantación de acciones como el Programa Nacional de Derechos Humanos.

En el ámbito de la tortura, hay gran preocupación nacional e internacional que reflejan la dimensión del problema. En mayo pasado, tras su visita a México, el relator especial de Naciones Unidas sobre la Tortura y Otros Tratos Cruels,

Inhumanos o Degradantes concluyó que “persiste una situación generalizada del uso de la tortura y malos tratos en México”. En su visita encontró lo siguiente:

En general, las alegaciones y los testimonios recibidos se refieren al uso de la tortura y los malos tratos en las etapas inmediatamente posteriores a la privación de la libertad y antes de la puesta a disposición de la justicia. Asimismo, el uso de la tortura y los malos tratos aparecen excesivamente relacionados con la obtención forzada de confesiones y con la obtención de información. En este contexto, el relator nota con preocupación el elevado número de alegaciones relacionadas con la fabricación de pruebas y la falsa incriminación de personas como consecuencia del uso de la tortura y los malos tratos.

Y en el campo de las recomendaciones, el relator señaló:

El relator encuentra muy prometedora la reforma constitucional de 2011 que, entre otros puntos importantes, fortalece el sistema de implantación y cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y refuerza el compromiso de México con la prohibición absoluta de la tortura y los malos tratos, incluso en estados de excepción. **El relator espera que las leyes de implantación de esta reforma sean adoptadas con la mayor brevedad.**

La iniciativa que presento se encuentra imbuida del espíritu que caracterizó a nuestra reforma constitucional de 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos y la aprobación –en su caso– de esta propuesta bien puede enmarcarse claramente en una de las acciones que el relator de Naciones Unidas ha recomendado a México para el combate de la tortura.

## II. ¿Cuál es la legislación actual en materia procedimental penal?

El 5 de marzo de 2014 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Código Nacional de Procedimientos Penales, un ordenamiento que pretende modificar estructuralmente el procedimiento penal mexicano, transitándolo del viejo sistema inquisitorial al oral-acusatorio, que con grandes resultados ha sido implantado en latitudes similares a las de nuestro país.

Este ordenamiento recoge en diversos artículos disposiciones de avanzada. En el rubro de los derechos humanos, es-

tablece prevenciones generales que habrán de observarse a fin de garantizar en todo momento el más absoluto respeto de los derechos elementales del ser humano. Así pueden verse las siguientes disposiciones:

### Artículo 2o. Objeto del código

Este código tiene por objeto establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos, para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, y así contribuir a asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de que el Estado mexicano sea parte.

### Artículo 12. Principio de juicio previo y debido proceso

Ninguna persona podrá ser condenada a una pena ni sometida a una medida de seguridad sino en virtud de resolución dictada por un órgano jurisdiccional previamente establecido, conforme a leyes expedidas con anterioridad al hecho, en un proceso sustanciado de manera imparcial y con arreglo estricto a los derechos humanos previstos en la Constitución, los tratados y las leyes que de ellos emanen.

### Artículo 97. Principio general

Cualquier acto realizado con violación de derechos humanos será nulo y no podrá ser saneado ni convalidado, y su nulidad deberá ser declarada de oficio por el órgano jurisdiccional al momento de advertirla o a petición de parte en cualquier momento.

Los actos ejecutados en contravención de las formalidades previstas en este código podrán ser declarados nulos, salvo que el defecto haya sido saneado o convalidado, de acuerdo con lo señalado en el presente capítulo.

### Artículo 131. Obligaciones del Ministerio Público

Para los efectos del presente código, el Ministerio Público tendrá las siguientes obligaciones:

**I.** Vigilar que en toda investigación de los delitos se cumplan estrictamente los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados;

**II. a XXII.** ...

**XXIII.** Actuar en estricto arreglo a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto de los derechos humanos reconocidos en la Constitución; y

**XXIV.** ...

### **Artículo 132. Obligaciones del policía**

El policía actuará bajo la conducción y mando del Ministerio Público en la investigación de los delitos en estricto arreglo a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto de los derechos humanos reconocidos en la Constitución.

...

**I. a XV.** ...

### **Artículo 214. Principios que rigen a las autoridades de la investigación**

Las autoridades encargadas de desarrollar la investigación de los delitos se regirán por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, lealtad y respeto de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados.

Las citadas disposiciones reflejan el compromiso asumido por el Estado mexicano para que los derechos humanos sean el eje rector sobre el que verse todo proceder de toda autoridad. Sin respeto de los derechos humanos, todo acto del Estado es sencillamente inaceptable y, además, jurídicamente nulo.

El efecto jurídico de la nulidad frente a actos violatorios de derechos humanos es recogido justamente en el Código Nacional de Procedimientos Penales, lo cual revela una vez más su carácter garantista. En diversos artículos se determina esta consecuencia jurídica; ello se constata en las siguientes disposiciones:

### **Artículo 264. Nulidad de la prueba**

Se considera prueba ilícita cualquier dato o prueba obtenidos con violación de los derechos fundamentales, lo que será motivo de exclusión o nulidad.

Las partes harán valer la nulidad del medio de prueba en cualquier etapa del proceso, y el juez o tribunal deberá pronunciarse al respecto.

### **Artículo 346. Exclusión de medios de prueba para la audiencia del debate**

Una vez examinados los medios de prueba ofrecidos y de haber escuchado a las partes, el juez de control ordenará fundadamente que se excluyan de ser rendidos en la audiencia de juicio los medios de prueba que no se refieran directa o indirectamente al objeto de la investigación y sean útiles para el esclarecimiento de los hechos, así como aquellos en que se actualice alguno de los siguientes supuestos:

**I.** ...

**II.** Por haberse obtenido con violación de derechos fundamentales;

**III. y IV.** ...

...

...

...

### **Artículo 357. Legalidad de la prueba**

La prueba no tendrá valor si ha sido obtenida por medio de actos violatorios de derechos fundamentales, o si no fue incorporada al proceso conforme a las disposiciones de este código.

### **Artículo 388. Otras pruebas**

Además de las previstas en este código, podrán utilizarse otras pruebas cuando no se afecten los derechos fundamentales.

**Artículo 461. Alcance del recurso**

El órgano jurisdiccional ante el cual se haga valer el recurso dará trámite al mismo, y corresponderá al tribunal de alzada competente que deba resolverlo su admisión o desechamiento, y sólo podrá pronunciarse sobre los agravios expresados por los recurrentes, quedando prohibido extender el examen de la decisión recurrida a cuestiones no planteadas en ellos o más allá de los límites del recurso, a menos que se trate de un acto violatorio de derechos fundamentales del imputado. En caso de que el órgano jurisdiccional no encuentre violaciones de derechos fundamentales que, en tales términos, deba reparar de oficio, no estará obligado a dejar constancia de ello en la resolución.

...

**Artículo 480. Efectos de la apelación por violaciones graves del debido proceso**

Cuando el recurso de apelación se interponga por violaciones graves del debido proceso, su finalidad será examinar que la sentencia se haya emitido sobre la base de un proceso sin violaciones de derechos de las partes y determinar, si corresponde, cuando resulte estrictamente necesario, ordenar la reposición de actos procesales en los que se hayan violado derechos fundamentales.

**Artículo 482. Causas de reposición**

Habrá lugar a la reposición del procedimiento por alguna de las causas siguientes:

**I.** Cuando en la tramitación de la audiencia de juicio oral o en el dictado de la sentencia se hubieren infringido derechos fundamentales asegurados en la Constitución, las leyes que de ella emanen y los tratados;

**II. a VI. ...**

...

...

...

...

**Artículo 483. Causas para modificar o revocar la sentencia**

Será causa de nulidad de la sentencia la transgresión de una norma de fondo que implique una violación de un derecho fundamental.

En estos casos, el tribunal de alzada modificará o revocará la sentencia. Sin embargo, si ello compromete el principio de inmediación, ordenará la reposición del juicio, en los términos del artículo anterior.

No obstante lo anterior, se advierte que las disposiciones referidas se concretan en aspectos de índole consecencial ante el presupuesto de una prueba obtenida con violación de los derechos fundamentales. No se desprenden en el ordenamiento procesal penal disposiciones que permitan determinar el proceder de los órganos jurisdiccionales cuando son invocadas presuntas violaciones de los derechos fundamentales durante el procedimiento penal, hipótesis ésta que es de la mayor importancia en un código que regula precisamente el procedimiento penal nacional.

En otras palabras, lo que las disposiciones anteriores prevén es la consecuencia jurídica frente a pruebas que han sido ya acreditadas como resultantes de una violación de algún derecho fundamental, mas no se prevé cuál es el proceder cuando el imputado cuestiona la validez de esa prueba por estimar su procedencia como resultante de una violación de ese género de derechos.

De este modo –y en este rubro de derechos– tenemos que el procedimiento penal trabaja con presupuestos ya dados (el de una prueba obtenida por violación de derechos fundamentales) sin establecer una prevención especial que nos indique qué hacer cuando se estima que una prueba ha sido obtenida en violación de los derechos fundamentales.

**III. ¿Cómo opera la carga de la prueba en los procedimientos penales?**

Un principio base del derecho es que “quien afirma está obligado a probar”. Éste ha sido trasladado a prácticamente todas las materias especializadas en que el derecho se manifiesta: civil, laboral, fiscal, administrativo y, claro está, penal.

Desde nuestro texto constitucional se establecen previsiones normativas para la materia penal. Así, el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

dispone que entre los principios generales por observar en el proceso penal habrá de seguirse el que indica que “la carga de la prueba para demostrar la culpabilidad corresponde a la parte acusadora, conforme lo establezca el tipo penal...” (Apartado A, fracción V). La misma disposición se observa en el artículo 130 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Debe señalarse que las anteriores disposiciones se refieren a la parte acusadora, a quien afirma sobre la culpabilidad de otra persona. Supuesto diverso es el caso de las afirmaciones realizadas por la parte acusada con las cuales presenta su defensa. En la mayor parte de los casos, corresponderá a la propia parte acusada aportar los medios de convicción para sustentar su dicho, mas hay supuestos en los que por tratarse de caracteres especiales, habrase de dejar la carga de la prueba a la propia autoridad. Así acontece, por ejemplo, en el caso de ciertas pruebas cuya posesión se encuentra en poder de alguna autoridad en especial y, consecuentemente, de difícil presentación para el interesado; o bien, para el caso de violaciones de los derechos humanos, como acontece para el caso de presuntos actos de tortura y el de actos discriminatorios.<sup>1</sup>

Ahora bien, lo dicho con antelación opera en el aspecto general, pero en el aspecto particular de los derechos humanos hay reglas distintas que deben de ser observadas.

Los derechos humanos gozan de especiales caracteres que, al ser trasladados a ámbitos como el penal, civil o laboral, trastocan determinadas actuaciones. Tal es el caso de la carga de la prueba para quien se dice vulnerado en sus derechos fundamentales.

Consideramos que en este caso, la aportación de elementos probatorios no descansa en la parte que afirma una vulneración sino en la autoridad estatal. De este modo, a la propia autoridad corresponde aportar elementos de convicción con los cuales justificar fundadamente que las pruebas han sido obtenidas con total respeto de los derechos humanos.

En principio, esta situación parecería desproporcionada, pues implicaría que para cada caso que el imputado afirmara una violación de sus derechos humanos, la autoridad tuviera que aportar elementos con los cuales demostrar que las pruebas fueron obtenidas válidamente. Sin embargo, esta situación es sólo aparente pues, como hemos citado, hay profusas disposiciones que en el Código Nacional de Procedimientos Penales obligan a todas las autoridades a realizar sus funciones con total respeto de los derechos hu-

manos. De este modo, cuando la autoridad cumple cabalmente su cometido, sólo le corresponde probar en el proceso respectivo que ha cumplido lo mandado en la norma procedimental ajustándose a las normas de derechos humanos.

Así, no hay nada nuevo que aportar para la autoridad; sólo dar constancia del adecuado proceder con relación a los derechos humanos, algo que de antemano se encuentra obligada a realizar.

El anterior razonamiento es un principio esencial en materia de derechos humanos. Sin embargo, el Código Nacional de Procedimientos Penales carece de esta previsión, dejando así a la parte que se aduce vulnerada (por haberse presentado una prueba en violación de un derecho fundamental) con la carga de sustentar su afirmación. Recalcamos: ello es un principio recogido en el derecho internacional de los derechos humanos y su jurisprudencia relativa.

A propósito de la jurisprudencia en el tema, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado en su jurisprudencia reiterada sobre esta situación indicando que en tratándose de supuestas violaciones de derechos humanos, la carga de la prueba corresponde no a quien se duele de tales violaciones sino a la propia autoridad. Debe recordarse que estos criterios no son meras directivas o pautas interpretativas para los operadores jurídicos mexicanos sino criterios jurisprudenciales con plena fuerza vinculante, tal cual se desprende de la siguiente tesis jurisprudencial del máximo tribunal de justicia:

**Jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Es vinculante para los jueces mexicanos siempre que sea más favorable a la persona.** Los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con independencia de que el Estado mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, resultan vinculantes para los jueces nacionales al constituir una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en ese tratado. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende del propio mandato establecido en el artículo 1o. constitucional, pues el principio pro persona obliga a los jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona. En cumplimiento de este mandato constitucional, los operadores jurídicos deben atender a lo siguiente: (i) cuando el criterio se

haya emitido en un caso en el que el Estado mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento; (ii) en todos los casos en que sea posible debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional; y (iii) de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos.<sup>2</sup>

Una vez señalado lo anterior, sirvan los siguientes criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para ilustrar nuestras consideraciones:

En el caso *Cabrera García y Montiel Flores vs. México*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos concluyó que los señores Teodoro Cabrera García y Rodolfo Montiel Flores habían sido objeto de actos de tortura, así como de tratos crueles, inhumanos y degradantes por elementos del Ejército mexicano mientras se encontraban detenidos. En este caso se constató la violación de diversos derechos fundamentales, como la libertad e integridad personal (por actos de tortura, así como tratos crueles, inhumanos y degradantes), la debida diligencia para investigar actos de tortura y la no garantía judicial para tutelar los derechos de las personas referidas.

Lo interesante de este caso es que precisamente las víctimas denunciaron durante las instancias internas de justicia mexicana la comisión de actos violatorios de sus derechos humanos y, no obstante, las autoridades competentes argumentaron que la carga de la prueba frente a estas denuncias correspondía ser aportada por las propias víctimas que denunciaban tales cometidos. Así, los propios jueces de instancia excluyeron la prueba presentada con el argumento de que “no basta que alguien alegue que fue violentado física o moralmente para que deba liberársele, puesto que, en principio, debe probar que esa violencia existió y, luego, demostrar que la misma sirvió de medio para arrancarle una confesión, lo cual a lo mucho la invalidaría [...]”<sup>3</sup> Asimismo, se indicó por los jueces que “si bien los acusados refieren que al ser detenidos se les infligieron torturas [...], no menos es verdadero que, con independencia de que según se ha indicado, esa violencia alegada no se demostró en este proceso penal [...] para corroborar las versiones aducidas en sus ampliaciones de declaración preparatoria, en defensa de los acusados, se ofrecieron [varias] pruebas que, sin embargo, [...] son insuficientes para variar el sentido del fallo”<sup>4</sup>

Frente a ello, la CoIDH señaló: “La carga probatoria de este tipo de hechos recae en el Estado, por lo que no es válido que se argumente que el denunciante no probó plenamente su denuncia para descartarla”.<sup>5</sup>

En el mismo sentido, en un caso de discriminación, el tribunal interamericano indicó: “Esta Corte reconoce la dificultad de demostrar casos de perjuicio racial por parte de quienes son objeto de discriminación, por lo que coincide con el Tribunal Europeo en el sentido que, en ciertos casos de violaciones de derechos humanos motivados por discriminación, la **carga de la prueba** también recae en el **Estado**, quien **tiene** el control de los medios para aclarar hechos ocurridos en su territorio”.

Lo anterior es así dado que, en tratándose de derechos humanos, se pretende siempre tutelar de la mejor forma la esfera irreductible de libertades del ser humano frente a una posible intervención arbitraria del Estado. En el caso concreto que se plantea, se propone la inversión de la carga probatoria en razón de la especial situación de vulnerabilidad en que se encuentra el sujeto frente a la acusación que le formula el Estado, este último colocado en una situación de privilegio que le permite disponer en mayor medida de las herramientas estatales.

La Corte Constitucional Colombiana (CCC), uno de los tribunales más reconocidos a escala internacional en materia de protección de los derechos humanos, se ha pronunciado en repetidas ocasiones sobre esta situación. En su sentencia T-909/11 señaló:

(...) en cierto tipo de casos, en los cuales quien alega la violación de su derecho se encuentra en posición de debilidad o subordinación frente a la persona o autoridad de quien proviene la violación, se ha dado un alcance distinto a dicho deber probatorio, distribuyendo la carga de la prueba en favor de la parte menos fuerte en la relación, de forma tal que ésta únicamente se vea obligada a demostrar –con pruebas adicionales a su declaración consistente y de buena fe– los hechos que esté en la posibilidad material de probar, correspondiendo a la otra parte la prueba de las circunstancias que alegue en su favor para desvirtuar lo alegado en su contra (...)<sup>6</sup>

De igual modo, en la sentencia T-741/04, la CCC indicó que en materia de tutela de un derecho fundamental, la regla no es “el que alega prueba” sino “el que puede probar debe probar”, lo cual redistribuye la carga probatoria en beneficio de la protección de los derechos.

### C. ¿Cuál es la propuesta de reforma normativa planteada en esta iniciativa?

Los argumentos recogidos en las sentencias precisadas, ciertamente, se refieren específicamente a violaciones de derechos humanos resultantes de actos de tortura, tratos crueles e inhumanos y discriminación. No obstante, debemos señalar que es un principio reconocido en el derecho internacional que los tratados internacionales constituyen pisos mínimos que pueden ser ampliados por los Estados, y en este principio elemental del derecho internacional de los derechos humanos amparamos la propuesta planteada en nuestra iniciativa.

De este modo, y dado el especial carácter que reviste la estructura interna de los derechos fundamentales, estimamos recomendable que durante los procesos penales en que se aportan pruebas que presumiblemente puedan haberse derivado de la vulneración de algún derecho fundamental, la autoridad en principio tenga la carga argumentativa probatoria con que justifique que dicha prueba ha sido obtenida con respeto de los derechos fundamentales.

Estimamos procedente lo anterior toda vez que, como se ha visto, en la relación derecho humano/autoridad, esta última siempre se encuentra en una posición privilegiada institucional que le permite fácticamente aportar mayores y mejores elementos de convicción. Estos elementos, se ha indicado, no se traducen en mayores cargas a las existentes para la autoridad: implican únicamente una labor de constatación del proceder público conforme a lo mandado en la propia Constitución y las leyes en tanto garante de los derechos humanos.

Lo anterior tampoco implica proponer una medida que no tome en cuenta los derechos de las víctimas ni, mucho menos, abrir una brecha para posibles salidas de delincuentes. Recalcamos: se protegen los derechos fundamentales de una persona sujeta a proceso penal y, en tanto indiciado, una persona con plena presunción de inocencia, frente a quien deben tomarse todas las medidas pertinentes a fin de evitar actos estatales autoritarios que vulneren los más preciados derechos del ser humano.

De esta manera, planteo reformar el artículo 264 del Código Nacional de Procedimientos Penales, que se refiere a la “nulidad de la prueba” y que se encuentra inmerso en el título IV, “De los datos de prueba, medios de prueba y pruebas”, del libro segundo, “Del procedimiento”. La disposición vigente indica:

#### Artículo 264. Nulidad de la prueba.

Se considera prueba ilícita cualquier dato o prueba obtenidos con violación de los derechos fundamentales, lo que será motivo de exclusión o nulidad.

Las partes harán valer la nulidad del medio de prueba en cualquier etapa del proceso, y el juez o tribunal deberá pronunciarse al respecto.

Como se advierte, este artículo regula en términos generales el supuesto de la prueba obtenida con violación de los derechos fundamentales, la que habrá de ser declarada nula. Se considera que esta hipótesis normativa general es también la idónea para prever la excepción de la carga de la prueba para el caso de violación de derechos fundamentales invirtiéndola del imputado a la autoridad en razón de las consideraciones señaladas. Así, proponemos agregar al segundo párrafo del artículo en cita la previsión de que en caso de hacerse valer por las partes la nulidad de la prueba presuntamente derivada de una violación de derechos fundamentales, corresponderá a la autoridad acreditar que ésta fue obtenida con respeto de tales derechos.

Con la propuesta que planteo, nuestro sistema procesal penal consolida su carácter garantista, reforzando tanto los derechos fundamentales del indiciado (evitando cualquier intromisión injustificada en su esfera de derechos fundamentales) como de la víctima (al tener certeza de que la investigación es meticulosa y objetiva). Recalcamos: esta propuesta no pretende generar cargas injustificadas sino sólo constatar de manera reforzada el correcto proceder de las autoridades, lo que resulta necesario en diversos ámbitos de lo jurídico, pero más urgentemente en el ámbito procedimental penal.

Con base en las consideraciones expuestas, me permito someter ante esta soberanía el siguiente proyecto de

#### Decreto

**Único.** Se reforma el segundo párrafo del artículo 264 del Código Nacional de Procedimientos Penales, para quedar como sigue:

#### Artículo 264. Nulidad de la prueba.

Se considera prueba ilícita cualquier dato o prueba obtenidos con violación de los derechos fundamentales, lo que será motivo de exclusión o nulidad.

Las partes harán valer la nulidad del medio de prueba en cualquier etapa del proceso, y el juez o tribunal deberá pronunciarse al respecto. **En caso de actualizarse este supuesto, corresponderá a la autoridad investigadora acreditar que la prueba se obtuvo en respeto de los derechos fundamentales.**

### Transitorio

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

#### Notas:

1 Véanse los casos *Cabrera García y Montiel Flores vs. México*; y *Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*, ambos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

2 Tesis P/J. 21/2014. Pleno. Décima época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 5, abril de 2014, tomo I, página 204. Jurisprudencia (común).

3 Corte IDH. Caso *Cabrera García y Montiel Flores vs. México*. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 26 de noviembre de 2010. Serie C, número 220, párrafo 176.

4 *Ibidem*, página 273.

5 *Ibidem*, página 176.

6 Corte Constitucional Colombiana. Sentencia T-909/2011.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de noviembre de 2014.— Diputadas: Esther Angélica Martínez Cárdenas, Dulce María Muñiz Martínez (rúbricas).»

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

---

## EXPIDE LA LEY GENERAL PARA LA PROHIBICION DE LA FRACTURA HIDRAULICA

---

«Iniciativa que expide la Ley General para la Prohibición de la Fractura Hidráulica, suscrita por la diputada Graciela Saldaña Fraire, del PRD, e integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Los diputados Ricardo Mejía Berdeja y Ricardo Monreal Ávila, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano; Graciela Saldaña Fraire, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática; Luisa María Alcalde Luján y Martha Beatriz Córdova Bernal, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano; integrantes de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 73, fracción XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por los artículos 6, numeral 1, fracción I, y artículo 77, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General para la Prohibición de la Fractura Hidráulica, conforme a la siguiente

### Exposición de Motivos

La reforma energética aprobada por el Congreso de la Unión durante los últimos días del año 2013 tuvo como finalidad la apertura de la industria petrolera al sector privado, principalmente extranjero, así como ampliar la participación de este grupo en la generación de energía eléctrica, hecho que ya sucedía de facto en México.

Dentro de las modificaciones más significativas se encuentra la facultad otorgada al gobierno para firmar contratos de diversa índole con empresas privadas, a fin de que puedan participar en la extracción de hidrocarburos para así, supuestamente, aumentar la producción nacional de gas natural a partir del llamado gas shale.

Esta reforma fue justificada a través de dos argumentos principales: la crisis nacional de abastecimiento de gas natural, y la falta de experiencia y capacidad de Pemex para extraer el gas shale, proceso que ayudaría a “acelerar” la explotación del hidrocarburo.

Esta crisis y –en consecuencia– el atraso de la para estatal en materia de investigación e implementación de estrategias nobles de extracción de energéticos se debe a una serie de intentos fracasados por modernizar la industria energética.

A mediados de los años 90, se emprendió una política de sustitución de combustóleo por gas natural, en su mayoría para la generación de energía eléctrica y de forma minoritaria para el sector industrial, argumentando que el gas natural permitiría emplear el ciclo combinado, una de las tecnologías más eficientes desarrolladas para la generación de

energía eléctrica, lo que generaría menores costos de producción y ahorro de energía.

Entre 1996 y 2012, el consumo de gas natural para la generación de energía eléctrica aumentó, pero no se procuró asegurar su producción y aprovechamiento, mismo que es vital para el funcionamiento de las plantas de ciclo combinado, por lo que ante el crecimiento del consumo, la única solución para mantenerlas en funcionamiento fue importar este combustible, por lo que la cifra de gas natural adquirido al extranjero aumentó de 84 a 89 millones de pies cúbicos diarios.<sup>1</sup>

Dada esta situación, el sector ha tenido un crecimiento mayoritariamente privado, al igual que las tres plantas receptoras de gas natural licuado que proviene de diferentes regiones del mundo, que también son operadas por privados.

Como consecuencia de esta política, que claramente no fue bien planeada, los años 2012 y 2013 se vieron caracterizados por una crisis de abasto de gas natural que incluso orilló a la importación del combustóleo para la industria, combustible que se había decidido dejar de producir en primer lugar.

Mientras esto ocurría en nuestro país, en Estados Unidos se promovió una política energética<sup>2</sup> mucho más agresiva que las presentadas en las administraciones que le precedieron, promoviendo con intensidad el desarrollo de otras fuentes de energía. En el caso del gas, la estrategia fue incursionar en las fuentes no convencionales a través del gas shale.

### **La fracturación hidráulica**

El gas shale es el mismo hidrocarburo denominado gas natural, con la diferencia de que se encuentra atrapado en sedimentos de roca de lutita, de donde adquiere su nombre, a profundidades que varían desde mil a cinco mil metros.

La extracción de los hidrocarburos requiere el uso de la fracturación hidráulica, conocida como “*fracking*”. Esta técnica parte de la perforación de un pozo vertical que puede alcanzar una profundidad de hasta cinco mil metros contados a partir la superficie. Al alcanzar la profundidad necesaria, se realiza una perforación horizontal que puede alcanzar longitudes de uno a un kilómetro y medio y puede extenderse hasta los 3 kilómetros.

Una vez dentro de la capa de pizarra se utilizan explosivos para provocar pequeñas fracturas y se inyectan, por etapas,

de 9 a 29 millones de litros de agua a muy alta presión, los cuales se encuentran mezclados con arena y un coctel de más de 750 aditivos químicos apuntalantes, entre los cuales se encuentran bencenos, xilenos, cianuros, en cantidades de entre 55 mil y 225 mil litros por pozo, los cuales son elementos cancerígenos y mutagénicos. Muchas de estas sustancias químicas ni siquiera están catalogadas, y las empresas se reservan la información completa de los componentes del coctel, amparándose en el secreto de derecho de patente, por lo que no se conoce con exactitud la totalidad de los componentes empleados.

Cada pozo se fractura entre 8 y 12 etapas, con lo cual el conducto sufre unos cambios de presión muy grandes con el consiguiente peligro de quiebra del revestimiento de cemento. La fractura no tiene forma de controlarse, rompiendo capas del subsuelo que provocan diversas afectaciones, generando sismos y fugas de los fluidos utilizados en el proceso, que escapan a través de fisuras en la cementación del revestimiento de las perforaciones, o por las fanas naturales existentes en el suelo. Estas fugas provocan la contaminación de la red de abastecimiento de agua potable, así como ríos, aguas subterráneas y atmósfera cuando llegan a evaporarse. Asimismo, el gas liberado también contamina la atmósfera y las reservas de agua.

Una de las primeras desventajas de este método es que habiendo iniciado el proceso de fractura y extracción, el flujo de hidrocarburos obtenidos disminuye muy pronto, con tasas de declinación que oscilan entre 29 y 52 por ciento anuales, por lo cual es necesario realizar continuamente el procedimiento de fracturación hidráulica en un mismo pozo hasta 18 veces.

Una vez que el fluido inyectado ha cumplido con su misión extractiva es imposible dar tratamiento al agua a fin de separarla de los químicos con los que ha sido mezclada, por lo que dicho líquido es almacenado en piletas abiertas que siguen provocando afectaciones ambientales con diversas consecuencias, una vez que estos líquidos comienzan a evaporarse o desbordarse por fugas en los mismos contenedores.

El fluido también trae a la superficie otras sustancias que pueden contener las capas del subsuelo. Es muy común que estas rocas contengan metales pesados como mercurio o plomo, así como radón, radio o uranio, elementos radiactivos que llegan a la superficie en donde previamente no existían.

### **Impactos socioambientales ocasionados por la fracturación hidráulica (*fracking*)**

Es particularmente preocupante que los defensores de la explotación de gas de esquisto por medio de técnicas de fractura hidráulica presenten esta actividad como una alternativa frente al cambio climático.

Efectivamente la combustión de metano es más limpia que la combustión de otros hidrocarburos como son el petróleo o el carbón. Sin embargo, la explotación de yacimientos de metano, particularmente la explotación realizada por métodos de fractura hidráulica, expone a la atmósfera a emisiones de este gas que no son captadas por quienes realizan la explotación.

En Estados Unidos, treinta por ciento de las emisiones de metano provienen de ineficiencias propias de los métodos de extracción. Una cantidad determinada de metano en la atmósfera tiene un efecto veinte veces mayor sobre el calentamiento global a lo largo de un periodo de 100 años que una cantidad equivalente, en peso, de dióxido de carbono.<sup>3</sup>

Los proyectos de extracción por fractura hidráulica tienen serias consecuencias para la disponibilidad de agua en zonas adyacentes a los sitios de extracción. En resumen, se pueden identificar tres principales impactos en el agua:

1. Disminución de disponibilidad del agua para los seres humanos y ecosistemas: Se requieren de 9 a 29 millones de litros para la fractura de un solo pozo.<sup>4</sup> Cuando hay un desarrollo generalizado de estos proyectos en una región determinada, se compite por el agua para otros usos poniendo en peligro la realización del derecho humano al agua, es decir al agua para consumo humano y doméstico, así como el agua destinada para la producción agrícola y el sostenimiento de ecosistemas.

2. Contaminación de las fuentes de agua: En Estados Unidos, existen más de mil casos documentados de contaminación del agua cerca de pozos de fractura hidráulica.<sup>5</sup> Esta contaminación genera efectos negativos sobre la calidad del agua a corto y largo plazo de una región.

3. Contribuye al calentamiento global: La explotación del gas shale contribuye a la aceleración del cambio climático debido a las emisiones de gas metano que se producen por ineficiencias en la extracción, procesamiento,

almacenamiento, traslado y distribución. El metano es un gas que presenta un efecto invernadero veinte veces más potente que el dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>). Conforme aumente la temperatura del planeta, las graves sequías e inundaciones a nivel global se presentarán con mayor frecuencia e intensidad, lo cual tendrá implicaciones para el acceso y la disponibilidad del agua de calidad.<sup>6</sup>

4. Elementos tóxicos añadidos al agua para facilitar el proceso de fractura: En total, se han identificado más de 2,500 productos y, al menos, 750 tipos diferentes de químicos en el fluido de perforación.<sup>7</sup> Estudios realizados con base en informes sobre vertidos y accidentes en la explotación, corroboran el uso de más de 750 diferentes tipos de químicos en donde se encontró que más del 25% de las sustancias pueden causar cáncer y mutaciones, el 37% pueden afectar al sistema endócrino, más del 50% causan daños en el sistema nervioso y casi el 40% provocan alergias.

Alkanol (1)	Prop-2-yn-1-01	um Chloride
Polyethoxylated	Propan-2-01	Titanium Oxide
Alkanol (2)	Propargyl Alcohol	Toluene
Polyethylene Glycol Mixture	Propylene	Xylene
Polysaccharide	Sodium Ash	
Potassium Carbonate	Sodium Bicarbonate	
Potassium Chloride	Sodium Chloride	
Potassium Hydroxide	Sodium Hydroxide	
	sopropanol	
	Sucrose	
	Tetramethylammonium Chloride	
1,2,4-Trimethylbenzene	Ammonium Salt	Formaldehyde
1,3,5-Trimethylbenzene	Aromatic Hydrocarbon	Glutaraldehyde
2-butoxyethanol	Aromatic Ketones	Glycol Ethers (includes 2BE)
2-Ethylhexanol	Boric Acid	Guar gum
2-methyl-4-isothiazolin-3-one	Boric Oxide	Hemicellulase
2,2-Dibromo-3-Nitropropionamide	Butan-1-01	Enzyme
	Citric Acid	Hydrochloric Acid
	Crystalline Silica: Cristobalite	Hydrotreated light distillate
	Crystalline Silica: Quartz	Hydrotreated Light Distilled
	Dazomet	Iron Oxide
	Diatomaceous Earth	Isopropyl Alcohol
	Diesel (use discontinued)	Kerosine
	Diethylbenzene	Magnesium Nitrate
	Dodecylbenzene	Mesh Sand (Crystalline Silica)
	Sulfonic Acid	Methanol
	E B Butyl Cellulosolve	Mineral Spirits
	Ethane-1,2-diol	Monoethanolamine
	Ethoxylated Alcohol	Naphthalene
	Ethoxylated Alcohol	Nitrotriacetamide
	Ethoxylated	Oil Mist
	Octylphenol	Petroleum Distillate Blend
	Ethylbenzene	Petroleum
	Ethylene Glycol	Distillates
	Ethylhexanol	Petroleum Naphtha
	Ferrous Sulfate	Polyethoxylated
	Heptahydrate	

Es importante tomar en consideración que, además de los químicos antes mencionados, el líquido de perforación se combina en el proceso de fractura con sustancias disueltas en el sedimento de pizarra como son metales pesados, metaloides y metano dando pie a reacciones químicas imprevistas de naturaleza nociva para la salud humana y de otros organismos (Lucena, 2013).

Lo anterior supone retos con respecto al manejo de Iodos que brotan del pozo, los cuales deben ser tratados como residuos peligrosos y/o tóxicos. Sin embargo, la experiencia internacional demuestra que, a falta de regulación, estos Iodos suelen ser tratados en plantas de tratamiento inadecuadas o vertidos en arroyos, ríos o depósitos de agua. Asimismo, existe un gran riesgo de que los Iodos puedan llegar a contaminar mantos freáticos. Todo ello, consecuentemente, supone riesgos para el ambiente y la salud de las personas que viven en las regiones donde se explotan los hidrocarburos de lutitas.

Por otra parte, es importante considerar la totalidad de los riesgos presentes a lo largo de toda la cadena de actividades que implica la explotación de este bien. Los insumos tóxicos de este proceso son susceptibles de accidentes en su traslado hacia el pozo y su manejo previo en preparación a la fractura del pozo. Este problema ha generado conflictos en Estados Unidos y en otros países como España, Suecia, Inglaterra y Francia.

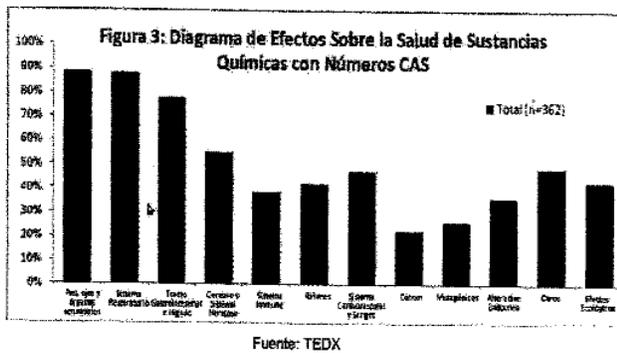
### Afectaciones a la salud provocadas por proyectos de extracción de hidrocarburos por técnicas de fractura hidráulicas

Según estudios científicos realizados en Estados Unidos, se estima que la población que habita a menos de 800 metros de un pozo donde se extraen hidrocarburos por fractura hidráulica, la probabilidad de padecer cáncer asociado a los contaminantes en el aire emitidos como consecuencia de esta técnica es del 66%,<sup>8</sup> Así mismo, el Instituto Nacional para la Salud y Seguridad Ocupacional (NIOSH, por sus siglas en inglés) determinó que se encontró sílice cristalina en el aire, consecuencia del proceso de fractura hidráulica.

La sílice afecta directamente a los trabajadores del pozo al provocarles silicosis, una enfermedad agresiva e irreversible. Entre 2010 y 2011, a través de un estudio de campo, el NIOSH hizo pruebas en la zona de pozos de fractura hidráulica analizando el aire y concluyendo que el 68% excedía el límite de exposición de sílice cristalina.<sup>9</sup>

Tras monitorear el proceso de extracción de hidrocarburos de lutitas con relación a la contaminación de agua, el Instituto de Cambio y Alteración Endocrina (The Endocrine Disruption Exchange Institute, TEDX por sus siglas en inglés) realizaron un análisis de los químicos que son inyectados en los pozos. Pudieron identificar 944 productos entre los cuales 632 son químicos que son utilizados en la operación para la extracción del gas. De estos 632 químicos, 353 son altamente riesgosos para la salud. Más del 75% afecta directamente la piel, ojos, sistema respiratorio y gastrointestinal. Aproximadamente entre el 40 y el 50% puede afectar el sistema nervioso, inmunológico, cardiovascular y los riñones. El 37% afecta el sistema endocrino y el 25% provoca cáncer y mutaciones.

Parte del estudio titulado “Operaciones de gas natural desde una perspectiva de salud pública” del TEDX<sup>10</sup> en Estados Unidos, señaló distintas maneras en que estos químicos pueden afectar la salud humana:



Por otra parte, un estudio liderado por Stephen Osborn<sup>11</sup> de la Escuela de Medio Ambiente de la Universidad de Duke, arrojó como resultados que existen altos niveles de fugas de metano en el agua de los pozos de agua cercanos a los sitios de extracción de hidrocarburos por técnicas de fractura hidráulica. Los científicos analizaron 68 pozos privados a lo largo de 5 condados del noreste de Pensilvania y Nueva York. Encontraron cantidades medibles de metano en 85% de las muestras, los niveles fueron 17 veces más altos que el promedio de los pozos situados dentro del perímetro de un kilómetro de los sitios activos de fractura hidráulica.

Los pozos de agua más alejados de los sitios de fractura hidráulica eran los que contenían menores niveles de metano, pero además tenían una huella isotópica diferente. La composición isotópica permite distinguir entre el metano de poca profundidad o el de alcantarilla –aquel que asocia a la fractura hidráulica.

Otra grave arista dentro del proceso de extracción de hidrocarburos por fractura hidráulica es que la mezcla utilizada en pozos de fractura hidráulica es reutilizada en el mismo pozo en múltiples ocasiones. En el subsuelo entra en contacto con el agua milenaria que se encuentra en la roca, así como otras sustancias de este estrato geológico altamente corrosivas o radioactivas se mezclan y empieza a cambiar la conformación de la mezcla inyectada pudiendo llegar a concentraciones de radiación 1000 veces mayores (5000pCi/L) a las permitidas en las normas de agua segura de los EEUU (5pCi/L)<sup>12</sup> como sucede en el caso del radio.

Cuando estas aguas contienen altas concentraciones de bromuro y son tratadas en las plantas de tratamiento comunes construidas para las aguas residuales domésticas, al entrar en contacto con el cloro de las últimas etapas del tratamiento, éste reacciona creando trihalometanos, un químico que causa cáncer y aumenta el riesgo de que seres huma-

nos en contacto con este líquido presenten problemas reproductivos y de desarrollo.

### Violaciones a derechos humanos

El impacto ambiental y social de los proyectos que hacen uso de técnicas de fractura hidráulica se traduce en múltiples violaciones a los derechos humanos.

Tal como lo demuestra la práctica en México de promoción de todo tipo de proyectos de desarrollo, en los proyectos de fractura hidráulica no existen razones suficientes para suponer que desde la etapa de exploración se informará oportuna, veraz o adecuadamente a la población. Tampoco hay razones para sostener que se cumplirá con este derecho en la fase de explotación de los hidrocarburos por medio de esta técnica.

Entre los derechos humanos afectados se encuentran tanto derechos civiles y políticos –como el derecho al acceso a la información, el derecho a la consulta previa, libre e informada, y el derecho a la participación–, así como los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA).

Las violaciones a los DESCAs ante la explotación de hidrocarburos por fractura hidráulica tienen muy graves consecuencias para la vida de las personas y las comunidades, no sólo para quienes habitan la zona aledaña o cercana a la de la explotación, pues los proyectos de explotación de hidrocarburos mediante *fracking* impacta el acceso y disfrute de los derechos de otras poblaciones e incluso de las generaciones futuras.

Esto es así porque la técnica de la fractura hidráulica impacta en la disponibilidad, accesibilidad y calidad del agua –factores indispensables para la realización del derecho humano al agua y al saneamiento–, porque contamina el aire, el suelo y el subsuelo, fuentes de agua, tierras de cultivo y pastura, lo que incidirá invariablemente en el disfrute al más alto nivel posible de salud; el derecho a una alimentación adecuada sin sustancias nocivas y de manera sostenible; el derecho al medio ambiente sano; el derecho a una vivienda adecuada en la que la habitabilidad y seguridad física sea plena frente a riesgos estructurales, ambientales y otros, como condición para la realización plena de este derecho. Asimismo, la interdependencia de derechos implica consecuencias de las violaciones en materia de derecho a la educación, derechos culturales y derechos laborales.

En conclusión, las violaciones a los DESCA por causa de la explotación de hidrocarburos por medio de técnicas de fractura hidráulica son devastadoras. El Estado mexicano no puede permitir ni fomentar este tipo de actividad sin incurrir en violaciones a los derechos humanos consagrados en los artículos 10 y 40 de la Constitución, así como por y en diversos tratados internacionales de los que México es firmante.

### **Inviabilidad económica: estimación prospectiva de reservas de gas de esquisto en México**

Petróleos Mexicanos (Pemex) inició los trabajos exploratorios de gas de esquisto a principios del año 2010. En abril de 2013, la Energy Information Administration (EIA) del gobierno estadounidense (Energy Information Administration; 2013) publicó una evaluación a nivel internacional, que estima que en las cuencas de México existe un recurso técnicamente recuperable de 545 billones de pies cúbicos (mmmpc) de gas de esquisto. Esta estimación se encuentra por debajo de la realizada por la EIA en 2011, que situaba las reservas de gas de esquisto en 681 mmmmpc.<sup>13</sup> Sin embargo, las estimaciones de Pemex para las provincias geológicas Burro-Picachos-Sabinas, Burgos, Tampico-Misantla, Veracruz y Chihuahua son aun menores. En concreto, Pemex estimó un recurso técnicamente recuperable que puede variar entre 150 y 459 mmmmpc (Pemex, 2012).

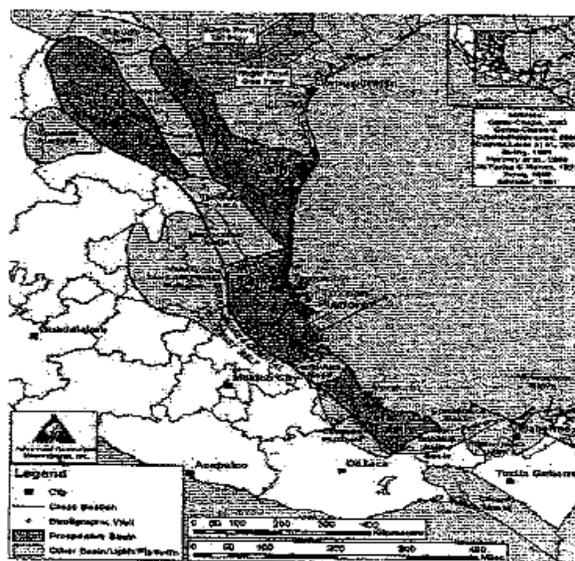
Sin embargo, este informe y los estudios realizados por Pemex (2012), presentan únicamente estimaciones sobre los recursos de gas de lutitas en México, por lo cual aún son necesarias más valoraciones e investigación para poder confirmar la existencia de reservas explotables y económicamente viables.<sup>14</sup>

En palabras de la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH, 2011), “se requiere de mayores estudios exploratorios para poder definir claramente el potencial de gas de lutitas en México, así como las reservas recuperables”. En este sentido, las proyecciones de la Agencia Internacional de Energía (AIE) señalan que las probabilidades de que en México los recursos prospectivos sean incorporados como reservas económicamente rentables se sitúan entre el 8% y el 40%. Estos valores son inferiores a otros países, como Canadá, donde se sitúan entre el 20% y el 75% (Agencia Internacional de Energía, 2011).

En esta misma línea, Pemex estima que, sólo para analizar las posibilidades de explotar el gas de esquisto de manera comercialmente viable en México, será necesaria una in-

versión de aproximadamente treinta mil millones de pesos del presupuesto público entre 2010 y 2016. Este monto alcanza para explorar veinte pozos y realizar la evaluación de prospectividad de otros 175 (Estrada, 2012). Pemex también considera que se requerirá un presupuesto estimado de 600 mil millones para el LXII LEGISLATURA CÁMARA DE DIPUTADOS óptimo desarrollo de una industria de explotación de gas de esquisto consolidada para los próximos cincuenta años.<sup>15</sup>

En el mapa podemos ver las zonas identificadas para iniciar la extracción de gas, lo que comprende Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, San Luis Potosí, Querétaro, Veracruz, Hidalgo, Puebla, Oaxaca, Tabasco y Chiapas.



Los resultados de la explotación de gas shale en Estados Unidos plantean serias dudas en torno a la viabilidad económica de los proyectos de fractura hidráulica, lo que cuestiona la pertinencia de que México continúe destinando recursos públicos al desarrollo e investigación para la explotación de este tipo de bienes naturales. Algunos de estos resultados se presentan a continuación:

La industria gasífera en EE.UU. ha reconocido que en el ochenta por ciento de los pozos perforados los costos de producción superan a las ganancias esperadas (Rogers, 2013). De los seis pozos que el gobierno mexicano ha perforado desde 2011, tres han resultado no comerciales,<sup>16</sup> dos no comerciales por no producir condensados<sup>17</sup> y uno, aunque comercial, presenta baja productividad de gas y condensados, lo que pone en duda<sup>18</sup> su rentabilidad.<sup>19</sup>

La baja rentabilidad de estos proyectos se encuentra directamente relacionada con sus altas tasas de declinación, las cuales se sitúan entre el 29% y el 52% a un año de haber comenzado la extracción. En el caso de México, los dos pozos que se encuentran produciendo este tipo de gas han sufrido caídas importantes en su producción. Así, el pozo Emergente-1 que comenzó produciendo 3 millones de pies cúbicos (mpc) en febrero de 2011, un año después sólo alcanzó 1.37 mpc. Por su parte, el pozo Percutor presentó una caída en su producción del veinte por ciento en sólo seis meses de operación (*Contralínea*, 2012).

La eficiencia de recuperación del gas en los yacimientos de esquisto es mucho menor a la recuperación en los yacimientos de gas natural convencionales. Mientras que en el primer caso las tasas de eficiencia de recuperación oscilan entre el 4.7% al 10%, en los yacimientos convencionales se sitúan entre el 75% y el 80% (Rogers, 2013). Gran parte del gas no recuperado por medio de procedimientos de fractura hidráulica es el causante directo de algunas de las afectaciones descritas en el capítulo anterior.

La explotación del gas shale supone un alto costo, debido a las complejidades técnicas correspondientes al proceso de extracción, así como las medidas que es necesario implementar para reducir los riesgos de afectaciones sociales y ambientales a lo largo de todo el proceso de explotación. Por lo mismo, el costo de perforación de un pozo en Estados Unidos oscila entre 3 y 10 millones de dólares. En México el costo es aun superior, situándose entre los 12 y los 15 millones de dólares.

Los altos costos de producción se conjugan con bajos precios en el mercado internacional de gas natural –que a principios de 2012 se situó en 3.40 dólares por mil pies cúbicos–, fenómeno que reduce la rentabilidad de estos proyectos. Con base en estas condiciones de mercado, la CNH afirma que no existen condiciones para que la explotación de gas de esquisto pueda ser económicamente viable en México (Estrada, 2012). Resultados similares se han presentado en Estados Unidos, donde los costos de producción de este gas rondaron entre los cuatro y seis dólares/mpc en 2012. Por lo mismo, la inversión en los proyectos de gas de esquisto en este país ha disminuido (Rogers, 2012).

De acuerdo con la CNH,<sup>20</sup> la vida media de los pozos de gas de esquisto es de 20 años. Sin embargo, debido a sus elevadas tasas de declinación, mantener un pozo productivo supone la necesidad de realizar inversiones constantes

de capital. Según el estudio de Hughes (2013), para hacer frente a la declinación de los pozos de gas de esquisto en Estados Unidos es necesario aumentar la inversión en tareas de perforación de un treinta a un cincuenta por ciento anual, lo que supone invertir anualmente alrededor de 42 mil millones de dólares –lo que equivale a seis millones de USD por pozo–. Esta inversión superó con creces a las ganancias por 32 mil millones de dólares que la producción de gas representó para EE.UU. en 2012.

Debido a sus estrechos márgenes de beneficio, proyectos que posiblemente podrían llegar a ser rentables dejan de serlo una vez que se encuentran sujetos a regulaciones estrictas –e imprescindibles– necesarias para minimizar y reparar los costos sociales y ambientales asociados a este tipo de extracción descritos en el capítulo anterior. Un ejemplo de lo anterior es el caso del estado de Nueva York, donde algunas empresas no han renovado sus licencias para la explotación de gas de esquisto debido a la posibilidad de que el gobierno fortalezca la regulación en esta materia o establezca una moratoria para la explotación de hidrocarburos por fractura hidráulica.<sup>21</sup>

Por último, la tasa de Rendimiento Energético sobre la Inversión (EROI, por sus siglas en inglés) de los proyectos de gas de esquisto es de 5:1. Esto significa que es necesario invertir una unidad de energía a lo largo de todo el proceso de explotación de gas de esquisto para generar cinco unidades equivalentes (el beneficio potencial del gas extraído). Los proyectos de extracción convencional de otros hidrocarburos presentan una tasa EROI por mucho más eficiente, situándose en una razón de 20:1 (Rogers, 2013). La técnica de fractura hidráulica presenta ineficiencias patentes a lo largo de toda la cadena de explotación del gas: supone el uso de grandes cantidades de energía para el transporte y manejo de millones de litros de agua, para generar la presión necesaria para que el agua fracture la roca, además del uso intensivo de camiones para el transporte de insumos, desechos y del mismo gas, entre otras cuestiones.

Las experiencias y análisis sobre la explotación del gas de esquisto en EE.UU. indican que este gas se encuentra lejos de convertirse en una fuente alternativa de energía sostenible, económica, ambiental y socialmente viable. Por el contrario, se trata de una tecnología insegura sujeta a diversos obstáculos debido a los altos costos derivados de la complejidad técnica inherente a sus procesos de explotación, así como de los significativos impactos sociales y ambientales que genera.

Por todo lo anterior, la extracción de hidrocarburos por el método de fractura hidráulica no representa una opción adecuada para el desarrollo regional y nacional. Representa riesgos graves de contaminación y salud, por lo cual esta legislatura tiene la histórica responsabilidad de proteger a México de esta devastación, esta legislatura debe optar por la protección del país y estar a la vanguardia en medidas ambientales y de derechos humanos, adoptando el principio precautorio para prohibir la fractura hidráulica hasta que investigaciones científicas puedan asegurar otros métodos de extracción de hidrocarburos con métodos que no pongan en riesgo la seguridad humana y el equilibrio ecológico.

Con base en los argumentos vertidos previamente, varios países han declarado moratorias o prohibiciones absolutas para el uso de la fractura hidráulica, amparándose en el Principio Precautorio.

Este principio tiene su origen en Alemania en el denominado *Vorsorge (Vorsorgeprinzip)*, que nace con la idea de que la sociedad en su conjunto tiene como misión evitar todo daño ambiental a través de una correcta planificación de todas las actividades que se desarrollen en el futuro, suprimiendo aquellas que fueran potencialmente dañinas.

Posteriormente este principio, se introdujo de manera definitiva en el derecho alemán, para luego ser aplicado internacionalmente en tratados y convenios como la Convención sobre el Derecho del Mar (1982), Primera y Segunda Conferencia Internacional relativa al Mar del Norte (1984 y 1987), la Convención sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y de lagos internacionales Helsinki (1992), la Convención para la protección del medio marino del Atlántico Noreste (París, 1992), la Declaración de Bergen sobre Desarrollo Sustentable, el Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea, la Convención de Barcelona y la Convención sobre Cambio Climático Global.

El Principio Precautorio, no parte de la anticipación de un daño ambiental futuro, ni tampoco adopta acciones que permitan su anulación, tiene como antecedente mediático a la incertidumbre de las consecuencias que se puedan producir en el medio ambiente por la acción humana.

Al no existir la suficiente valoración real y científica de las consecuencias (positivas o negativas) ingresa a restringir cualquier modificación o alteración al medio ambiente. Es así que si bien no existe una real evidencia de un beneficio

o daño al medio ambiente, rige la denominada presunción relativa de que la duda es siempre en beneficio del medio ambiente, por ende mientras no exista la certeza de un beneficio o del no daño, el bien jurídico denominado medio ambiente es de mayor valoración que la relatividad científica.

Por el principio precautorio, no se requiere la existencia real y tangible de un daño sino la posibilidad de que pueda existir, es decir, el riesgo se genera si no se adoptan las medidas de precaución.

El principio precautorio surge como consecuencia del resultado del rechazo de la actividad humana incesante sin medir consecuencias y que afectan de manera irreparable el medio ambiente o la propia salud del ser humano. El principio precautorio marca el comienzo de una era de protección al medio ambiente, en vez de tratar los problemas ambientales este principio busca anticiparse al daño y así proteger la salud humana y el medio ambiente.

Esta definición puede ampliarse para incorporar la protección de la salud humana y no sólo los daños serios o irreversibles sino también en la prevención de riesgos desconocidos o no caracterizados en su totalidad. Un ejemplo de su aplicación fue el retiro del mercado de los juguetes de PVC blando en la Unión Europea, con base en evidencia de que el plastificante (el aditivo utilizado para hacerlo blando) normalmente se libera y puede ser ingerido por los menores de edad. En este caso, al ser prácticamente desconocida la toxicidad del aditivo, se optó por evitarlo hasta contar con más información. Otro ejemplo es la legislación sueca, que recientemente estableció que la persistencia y capacidad de una sustancia para acumularse en el cuerpo humano son características suficientes para prohibirlo, pues constantemente se hacen nuevos hallazgos sobre la toxicidad de los compuestos químicos. Este es un ejemplo más de que en ausencia de certidumbre científica es preferible errar en la sobreprotección de la salud.

Las graves consecuencias sociales y ambientales que produce el *fracking* advierten sobre la necesidad de contar con un marco legal adecuado que prohíba su uso, contrario a la propuesta mayoritaria que simplemente planea la incorporación de la técnica a la estrategia energética nacional, sin tener en cuenta las problemáticas socioeconómicas y ambientales que conlleva.

México se encuentra sumamente atrasado en la ruta hacia la implementación y uso de energías alternativas y no se

han hecho los intentos suficientes para utilizar aquellas que han probado su eficacia.

Las energías renovables tienen un potencial grandísimo, sobre todo en un país tan extenso y variado como el nuestro. La crisis del gas natural debería ser manejada orientando las políticas energéticas hacia una visión de integración al uso eficiente de la energía y a la obtención de la misma a través de fuentes renovables, y para lograr esta transición, la extracción de hidrocarburos mediante la fractura hidráulica lejos de ser un avance, representaría un grave retroceso.

Por lo antes expuesto y fundado, se somete a consideración de esta honorable asamblea, la presente iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se expide la Ley General para la Prohibición de la Fractura Hidráulica**

**Artículo Único.** Se expide la Ley General para la Prohibición de la Fractura Hidráulica, en los términos siguientes:

#### **Título Primero Disposiciones Generales**

#### **Capítulo Único**

**Artículo 1o.** La presente leyes de orden público, interés general y observancia en todo el territorio nacional y las zonas sobre las que la Nación ejerce su soberanía y jurisdicción y establece disposiciones para prohibir la fractura hidráulica en la exploración y explotación de hidrocarburos. La presente leyes reglamentaria del párrafo séptimo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 2o.** Esta ley tiene por objeto:

- I. Evitar los daños graves e irreversibles al Medio Ambiente y, en consecuencia, las afectaciones que puedan producirse a partir de la exploración y explotación por medio de la fractura hidráulica, a través de la observancia del principio precautorio;
- II. Proteger los derechos humanos frente actividades de exploración y explotación por fractura hidráulica;
- III. Prohibir la fractura hidráulica en el territorio nacional;

IV. Fomentar el estudio y análisis de los impactos ambientales causados por la exploración y explotación por fractura hidráulica;

V. Fortalecer la transición energética hacia fuentes de energía renovables, que aseguren la sostenibilidad energética, social y ambiental del país, la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y de otros contaminantes.

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

I. Secretaria: Secretaría de Energía.

II. Comisión: Comisión Nacional de Hidrocarburos.

III. Daño irreversible al Medio Ambiente: Es aquel conjunto de actividades antropogénicas que afectan al ecosistema en tal magnitud que éste no puede ser revertido a su estado original, generando pérdida del ecosistema de forma definitiva, sin que exista la posibilidad de mitigación o reparación de la zona afectada.

IV. Daño grave al Medio Ambiente: Es la pérdida de uno o varios elementos ambientales, que afecta su estructura o función, o que modifica las tendencias evolutivas o sucesionales del ecosistema y es de tal magnitud que genera cambio perjudicial en las características físicas, químicas o biológicas del aire, tierra o agua pudiendo afectar nocivamente la vida humana o de otros seres vivos.

V. Principio precautorio: Cuando exista peligro de daño ambiental grave o irreversible, la falta de certeza científica sobre ciertos procesos de tecnologías que representen algún riesgo para el Medio Ambiente y la salud pública, deberá utilizarse como razón para prohibir y/o en su caso detener definitivamente el proyecto hasta obtener medidas eficaces para impedir la degradación del ambiente, siendo prioritaria la salvaguarda de los derechos humanos.

VI. Fractura hidráulica: Método utilizado para la extracción de hidrocarburos que consiste en la inyección de un fluido a un pozo, que puede contener agua, arena y sustancias químicas que puedan causar daño grave o irreversible al Medio Ambiente o a la salud pública. Este fluido se inyecta a presiones tales que generen esfuerzos de tensión en la pared del agujero, de tal magnitud que se propicia la creación de una fractura, la cual se propa-

ga en la formación a medida en que se continúa inyectando fluido. Una vez creada la fractura y tras la interrupción de la inyección del fluido bajo presión, para mantenerla abierta se introduce en la misma un agente de apuntalamiento, o se produce un grabado de las paredes de la fractura con un ácido. En cualquier caso, el agente de apuntalamiento o el grabado del ácido, permiten mantener abierta la fractura y establecer un canal altamente conductivo para el desplazamiento de fluidos.

## **Título Segundo Fractura Hidráulica**

### **Capítulo Único**

**Artículo 4o.** En las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos autorizados por la Secretaría en el territorio nacional, queda estrictamente prohibida la fractura hidráulica.

**Artículo 5o.** Se impulsará la investigación científica con el objetivo de brindar certeza de que las técnicas de exploración y extracción de hidrocarburos no provocarán daño grave o irreversible al Medio Ambiente o a la salud pública.

## **Título Tercero Distribución de Competencias**

### **Capítulo Único**

**Artículo 6o.** Son atribuciones de la federación las siguientes:

- I. Formular y conducir la política nacional en materia de hidrocarburos que se encuentren en el territorio nacional;
- II. Establecer procedimientos para brindar información y realizar consultas públicas que fomenten la participación de la sociedad en general, los sectores público y privado;
- III. Observar el cumplimiento del derecho a la consulta previa, libre, informada y culturalmente adecuada de los pueblos indígenas y tribales;
- IV. Establecer, regular e instrumentar las acciones necesarias para el desarrollo energético, de conformidad con esta Ley, los tratados internacionales ratificados y demás disposiciones jurídicas, en las materias siguientes:

- a. Preservación, conservación, manejo y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, los ecosistemas terrestres y acuáticos y los recursos hídricos;
- b. Planeación nacional del desarrollo;
- c. Energía;
- d. Salud;
- e. Cambio climático;
- f. Las demás que determinen otras leyes.

**Artículo 7o.** Corresponde a la Secretaría:

- I. La aplicación de la presente Ley en el ámbito de su competencia;
- II. Prohibir las actividades de exploración y explotación de los hidrocarburos por medio de la fractura hidráulica;
- III. Cancelar de manera definitiva aquellos proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos por fractura hidráulica vigentes y en proceso.

**Artículo 8o.** A la Comisión le corresponderá regular y supervisar la exploración y extracción de hidrocarburos, que se encuentren en mantos o yacimientos, cualquiera que fuere su estado físico, incluyendo los estados intermedios y que compongan el aceite mineral crudo, lo acompañen o deriven de él, así como las actividades de proceso, transporte y almacenamiento que se relacionen directamente con los proyectos de exploración y extracción de hidrocarburos y las demás sin perjuicio de las que su propia ley le otorga.

## **Título Cuarto Sanciones**

### **Capítulo Único**

**Artículo 9o.** Las infracciones a esta Ley podrán ser sancionadas con multas de mil a un millón quinientas mil veces el importe del salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, a juicio de la Secretaría de Energía, la Comisión Nacional de Hidrocarburos o la Comisión Reguladora de Energía, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán además:

I. Suspender los trabajos relacionados con la construcción de obras e instalaciones;

II. Clausurar totalmente las instalaciones o sistemas y;

III. Cancelar las asignaciones o proyectos.

**Artículo 10.** Los servidores públicos encargados de la aplicación y vigilancia de esta ley, serán acreedores a las sanciones administrativas aplicables en caso de incumplimiento de sus disposiciones con lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

### Artículos Transitorios

**Primero.** La presente Ley entrará en vigor treinta días hábiles después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** Dentro de los ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor de la presente Ley, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones que resulten necesarias al marco jurídico, a fin de hacer efectivas las disposiciones de la presente.

**Tercero.** Con relación a las perforaciones que se realicen con propósitos de investigación científica, el órgano encargado de regular y supervisar la investigación será la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, como lo indica el transitorio décimo noveno de la Reforma en materia, en la cual, se tendrá que contemplar y adecuar a lo establecido en la presente ley, dentro de un plazo de 120 días.

**Cuarto.** La Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, a través de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente será vigilante del cumplimiento de las disposiciones de esta ley.

### Notas:

1 [http://ingenierosdeminas.org/docu/documentos/gas\\_nat\\_2004.pdf](http://ingenierosdeminas.org/docu/documentos/gas_nat_2004.pdf)

2 <http://www.laopinion.com/article/20120223/NEWS/120229730>

3 <http://www.epa.gov/climatechange/ghgemissions/gases/ch4.html>

4 Lucena, Antonio (2013), *Contaminación de aguas y suelos*, en Pablo Cotarelo (coord.), *Agrietando el futuro. La amenaza de la fractura hidráulica en la era del cambio climático*, Madrid: Libros en Acción.

5 <http://www.foodandwaterwatch.org/reports/fracking-the-new-global-water-crisis-europe/>

6 Southern Methodist University (2008), *Oil and gas production a major source of Dallas-Fort Worth smog*, disponible en <http://www.smu.edu/News/2009/al-armendariz-dmn-11feb2009>

7 US House of Representatives (2011), Report: Chemicals Used in Hydraulic Fracturing, disponible en: <http://democrats.energycommerce.house.gov/sites/default/files/documents/Hydraulic-Fracturing-Chemicals-2011-4-18.pdf>.

8 McKenzie, L.; Witter, R. y Newman, L. (2012), Human health risk assessment of air emissions from development of unconventional natural gas resources, *Sci Total Environ*, pp. 79-87.

9 Coussens, Christine y Martínez, Rose Marie (2013), Health Impact Assessment of Shale Gas Extraction: Workshop Summary, The National Academies Press, pp. 29-33.

10 Colborn, Theo; Kwiatkowski, Carol; Schuitz, Kim y Bachran, Mary (2011), Natural Gas Operations from a Public Health Perspective, Human and Ecological Risk Assessment: An International Journal, 17:5, 1035-1056.

11 Osborn, Stephen; Vengosh, Avner; Warner, Nathaniel y Jackson, Robert (2011), Methane contamination of drinking water accompanying gas-well drilling and hydraulic fracturing, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, vol. 108 no. 20, pp 8172-8176, disponible en <http://www.pnas.org/content/early/2011/05/02/1100682108.full.pdf+html>.

12 NR Warner, CA Christie, RB Jackson, A Vengosh, *Impacts of shale gas wastewater disposal on water quality in western Pennsylvania*, *Environmental science & technology*, vol. 47 no. 20 (October, 2013), pp. 11849-57, ISSN 1520-5851 [doi] (last updated on 2014/01/08)

13 Energy Information Administration (2011), World Shale Gas Resources: An Initial Assessment of 14 Regions Outside the United States, disponible en <ftp://ftp.eia.doe.gov/natgas/shalegasreport.pdf>

14 En algunas regiones de Estados Unidos las estimaciones ya han mermado casi en un noventa por ciento en comparación con los cálculos iniciales (CNH, 2011).

15 Milenio (2012), Requerirá 600 mil mdd desarrollo de gas shale, disponible en <http://impreso.milenio.com/node/9088198>.

16 Emergente 1, Montañés 1 y Nómada 1.

17 Percutor 1 y Arbolero 1.

18 Contralínea (2012). “Pemex: resultados de actividades en gas shale (2010-2012)”. Consultado el 25 de abril de 2013, disponible en

<http://contralineainfo/archivo-revista/index.php/2012/11/25/pemex-resultados-de-actividades-en-shale-gas-2010-2012/>.

19 Habano 1.

20 Estrada, Javier (2012), Gas de lutita en México: Planes, potencial y regulación, disponible en [http://www.canacina.org.mx/comites\\_comisiones/energeticos/gas\\_lutita.pdf](http://www.canacina.org.mx/comites_comisiones/energeticos/gas_lutita.pdf)

21 Rogers, Deborah (2013), Shale and Wall Street: Was the decline in natural gas prices orchestrated?, disponible en <http://shalebubble.org/wp-content/uploads/2013/02/SWS-report-FINAL.pdf>.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de noviembre de 2014.— Diputados: Ricardo Mejía Berdeja (rúbrica), Ricardo Monreal Ávila (rúbrica), Graciela Saldaña Fraire (rúbrica), Luisa María Alcalde Luján (rúbrica), Martha Beatriz Córdova Bernal.»

**Se turna a la Comisión de Energía, para dictamen, y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para opinión.**

---

## LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DE LA LEY FEDERAL SOBRE MONUMENTOS Y ZONAS ARQUEOLOGICAS, ARTISTICOS E HISTORICOS

---

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes General de Asentamientos Humanos; y Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, a cargo de la diputada Gabriela Medrano Galindo, del Grupo Parlamentario del PVEM

Quien suscribe, diputada Gabriela Medrano Galindo, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecológico de México de la LXII Legislatura del honorable Con-

greso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos y de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

En el mundo actual, caracterizado por el flujo incesante de información y por la multiplicación de las posibilidades de comunicación, el fenómeno de la globalización ha impulsado la estandarización paulatina en muchos ámbitos y procesos, incluido, por supuesto, el de la cultura, lo cual exige redoblar los esfuerzos orientados a la protección y preservación de los trazos y vestigios de nuestro patrimonio cultural, histórico y arqueológico.

El patrimonio cultural es el conjunto de construcciones y sitios con valor histórico, estético, arqueológico, etnológico y antropológico con el cual cuenta una nación; la importancia de éste radica en ser el conducto por medio del cual la gente se vincula con su historia, con sus antepasados y en última instancia con su identidad nacional. El patrimonio cultural representa lo que tenemos derecho a heredar de nuestros predecesores y aquello que a su vez estamos obligados a conservar para las generaciones futuras.

En un sentido más amplio, el patrimonio cultural representa el valor simbólico de identidades culturales y es la base para que surja un mayor entendimiento y diálogo entre civilizaciones, culturas y pueblos, promoviendo con ello la paz entre las naciones.

Dada la gran importancia que representa este tipo de bienes no sólo para el país que los alberga sino para toda la humanidad, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) se ha impuesto la encomienda de preservar y proteger el patrimonio cultural.

Anteriormente, la principal amenaza para ese patrimonio fue la inclemencia y virulencia de las operaciones militares de la Segunda Guerra Mundial; en la actualidad las amenazas provienen de las externalidades negativas de la industrialización y el crecimiento desmedido de la población.<sup>1</sup>

El gran reto consiste por lo tanto en lograr que las autoridades, el sector privado y la sociedad en su conjunto cobren conciencia de que el patrimonio cultural, no sólo es una herramienta para conseguir la paz y la reconciliación, sino también un elemento que fomenta el desarrollo.

Existen muchos ejemplos alrededor del mundo en los que una correcta gestión del patrimonio cultural ha contribuido a detonar la economía, a crear nuevas fuentes de ingreso para la población local, ya sea por medio de la elaboración de artesanías, de la promoción del turismo cultural o de la aparición de nuevos oficios y nuevas formas de creatividad.<sup>2</sup>

Por lo tanto, se considera prioritario armonizar la conservación de la herencia cultural con las transformaciones que representa el desarrollo social y económico, y se recalca que es necesario hacer el mayor esfuerzo para que ambos requerimientos se cumplan dentro de una amplia y constructiva comprensión y con referencia a una planificación apropiada.

De igual manera la presente iniciativa tiene por objeto que se reconozca en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, a aquellos edificios, estructuras y monumentos de amplio valor cultural los cuales fueron creados, construidos y edificados en el siglo XX, con esto se pretende brindar a éstos el estatus requerido para su más amplia y adecuada protección, debido a que actualmente carecen de la misma para su preservación.

El siglo XX fue un periodo de gran esplendor en la larga historia de la cultura y creatividad mexicana. En esta centuria, por citar sólo algunos ejemplos, fue construido el Monumento a la Revolución, fue la época de los grandes muralistas y sus fantásticas obras, la construcción de la Ciudad Universitaria, del Polyforum Cultural Siqueiros, del Palacio de Bellas Artes y del propio recinto legislativo de San Lázaro, entre muchos otros de gran valor histórico.

Todas estas grandes obras merecen ser conservadas para la posteridad y con esta iniciativa se da ese paso justo y necesario para lograr tan noble objetivo.

Por otra parte, en cuanto a las modificaciones propuestas a la Ley General de Asentamientos Humanos cabe observar que resultan pertinentes para brindar coherencia a lo establecido por el artículo 6 de la Ley de Bienes Nacionales que especifica qué bienes están sujetos al régimen de dominio público de la federación y por tanto resultan inalie-

nables e imprescriptibles, entre los cuales se contemplan los bienes muebles e inmuebles con valor arqueológico, histórico o artístico.

Asimismo, se debe señalar que el artículo 1o. de la Ley de Expropiación define cuáles se consideran causas de utilidad pública y en su fracción IV incluye a la conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos, y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional. Además, en su fracción XII se estipula que serán también contemplados los supuestos previstos por leyes especiales, en este caso aquello que se pretende modificar en la Ley General de Asentamientos Humanos.

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

**Decreto por el que se reforma la fracción VII del artículo 5, la fracción VIII del artículo 8 y la fracción III del artículo 33 de la Ley General de Asentamientos Humanos; así como la fracción I del artículo 36 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas**

**Artículo Primero.** Se reforman el artículo 5, fracción VII, el artículo 8, fracción VIII; y el artículo 33, fracción III, de la Ley General de Asentamientos Humanos, para quedar como a continuación se presenta:

**Artículo 5.** Se considera de utilidad pública:

**I. a VI. ...**

**VII.** La protección del patrimonio cultural **histórico arqueológico mueble e inmueble** de los centros de población; y

**VIII. ...**

**Artículo 8.** Corresponden a las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

**I. a VII. ...**

**VIII.** Participar, conforme a la legislación federal y local, en la constitución y administración de reservas territoriales, la regularización de la tenencia de la tierra

urbana, la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, así como en la protección del patrimonio cultural histórico arqueológico mueble e inmueble y del equilibrio ecológico de los centros de población;

**IX. a XIII. ...**

**Artículo 33.** Para la ejecución de acciones de conservación y mejoramiento de los centros de población, además de las previsiones señaladas en el artículo anterior, la legislación estatal de desarrollo urbano establecerá las disposiciones para:

**I. a II. ...**

**III.** La preservación del patrimonio **mueble e inmueble cultural histórico** y de la imagen urbana de los centros de población;

**IV. a X. ...**

**Artículo Segundo.** Se reforma el artículo 36, fracción I, de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos para quedar como a continuación se presenta:

**Artículo 36.** Por determinación de esta ley son monumentos históricos:

**I.** Los inmuebles construidos en los siglos XVI al XIX, destinados a templos y sus anexos; arzobispados, obispos y casas curales; seminarios, conventos o cualesquiera otros dedicados a la administración, divulgación, enseñanza o práctica de un culto religioso; así como a la educación y a la enseñanza, a fines asistenciales o benéficos; al servicio y ornato públicos y al uso de las autoridades civiles y militares. Los muebles que se encuentren o se hayan encontrado en dichos inmuebles y las obras civiles relevantes de carácter privado realizadas de los siglos XVI al XIX inclusive. **Se consideran también monumentos históricos los muebles e inmuebles construidos en el siglo XX, que cumplan con las características requeridas en las fracciones anteriores.**

**II. a IV. ...**

## Transitorio

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

### Notas:

1. Véase, “La Unesco y la protección del patrimonio cultural”. <http://www.cinu.org.mx/eventos/cultura2002/unesco.htm>

2. Véase, “Mensaje del director general de la Unesco, Año de las Naciones Unidas para el Patrimonio Cultural 2002”. [http://www.cinu.org.mx/eventos/cultura2002/doctos/mensaje\\_dir.htm](http://www.cinu.org.mx/eventos/cultura2002/doctos/mensaje_dir.htm)

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de noviembre de 2014.—  
Diputada Gabriela Medrano Galindo (rúbrica).»

**Se turna a las Comisiones Unidas de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial y de Educación Pública y Servicios Educativos, para dictamen.**

---

## CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

---

«Iniciativa que reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Abel Octavio Salgado Peña, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, Abel Octavio Salgado Peña, integrante de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 6, numeral 1, fracción I, y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman las fracciones III y VI del artículo 115 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

## Exposición de Motivos

Los mecanismos de cooperación metropolitana ofrecen una alternativa para enfrentar temas locales de manera con-

junta, entre dos o más ciudades o estados, para lograr una solución que mejore la eficacia y organización de servicios otorgados. La protección de costas, la administración de agua, el tratamiento de desechos, entre otros, son algunos de los muchos temas que recaen sobre la jurisdicción de las autoridades de gobiernos locales y que pueden ser tratados a través de estos mecanismos para mejorarlos. La presente investigación busca encontrar y analizar casos en los que haya existido cooperación metropolitana entre dos gobiernos para tratar de mejorar los servicios en temas locales.

La colaboración entre gobiernos colindantes se ha dado por la necesidad de regular recursos que comparten los estados, como ríos, costas, lagos, entre otros, sin embargo, también se puede colaborar en temas de salud, transporte, o control de transferencias de presos. Existen diferentes mecanismos de cooperación metropolitana, regularmente creados a través de un pacto firmado entre dos o más ciudades que permita la cooperación entre ellos y su gestión se puede dar de dos maneras: a través de agencias gubernamentales ya existentes, o mediante la creación de una comisión interestatal que se encargue de la gestión de estos mecanismos.

Muchos de los pactos entre estados que existen actualmente buscan incrementar la cooperación entre ciudades en materia de comercio, por ejemplo, mediante la reducción de los impuestos a la importación de bienes entre las ciudades, así como mejorar las perspectivas de empleo. Sin embargo, existen muchos otros temas para cooperación que podrían ser explorados por las metrópolis. El marco legal al que se adscriben estos mecanismos es, primeramente, la constitución del país donde se aplican, para los mecanismos revisados en esta investigación, ambos países contemplan, dentro de su constitución, la colaboración entre estados.

En este trabajo se revisaron dos mecanismos de cooperación metropolitana, buscando los beneficios, retos y alcances de cada uno, para ver cuál puede ser más efectivo. Los mecanismos que se analizaron son el Consejo de la Federación de Canadá, así como los Pactos Interestatales de los Estados Unidos de América. Se revisarán uno o dos casos de éxito dentro de cada mecanismo, el Grupo de Trabajo para la Innovación de la Asistencia Médica, para el primero, así como el Pacto Interestatal para la Supervisión de Delincuentes Adultos y el Pacto de Autoridad Local del Área Metropolitana de Washington, para el segundo.

## 1. El Consejo de la Federación de Canadá

El Consejo de la Federación de Canadá es un órgano creado en 2003, el cual reúne a los 13 primeros ministros de Canadá y que tiene como objetivo promover la cooperación entre provincias y territorios, y mejorar los lazos entre los miembros del consejo, fortaleciendo a Canadá; fomentar las relaciones entre gobiernos basadas en el respeto a la Constitución y reconocimiento de la diversidad dentro de la federación; así como mostrar liderazgo en temas que son de importancia para todos los canadienses (COTF, 2003).

A diferencia de los mecanismos de cooperación metropolitana que son suscritos entre dos o más estados en búsqueda de una solución concreta a un problema regional y que pueden, en consecuencia, crear un organismo regulatorio; este mecanismo parte de un pacto entre todas las provincias y territorios de Canadá, creando un organismo que regulara diferentes iniciativas y que crea a su vez grupos de trabajo para analizar problemas que atañen a todas las provincias.

El consejo se compone de cinco iniciativas clave que buscan abordar retos presentes y futuros de la federación, para poder servir de mejor manera a los canadienses:

- El grupo de trabajo para la innovación de la asistencia médica;
- El grupo de trabajo de arreglos fiscales;
- El grupo de trabajo de la estrategia energética canadiense;
- El Consejo de Administración del Agua; así como
- El Premio Alfabetización del Consejo de la Federación

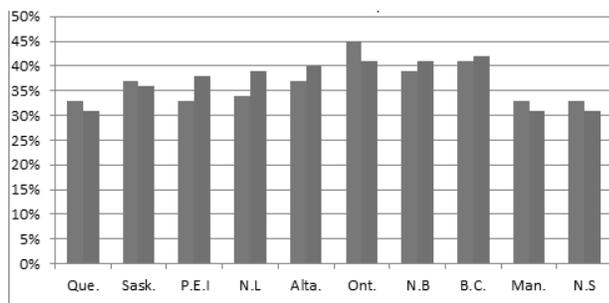
Para fines de esta investigación analizaremos los resultados del grupo de trabajo para la innovación de la asistencia médica y que acaba de presentar en julio de 2013 su primer reporte operaciones.

El grupo de trabajo para la innovación de la asistencia médica está compuesto por los ministros de Salud de las provincias y territorios, y se enfoca en la innovación para aumentar la capacidad provincial y territorial para poder enfrentar de mejor manera os retos actuales y futuros de la asistencia médica en Canadá.

Dentro de los beneficios de contar con este mecanismo para cooperación entre las provincias es que se pueden compartir las experiencias para optimizar las prácticas de cada sistema de salud provincial y territorial para lograr un mejor cuidado al paciente. Además de lo anterior, se puede mejorar el valor de los sistemas de salud a través de la innovación. Para lograr lo anterior, este Grupo de Trabajo se enfocó las siguientes áreas: Lineamientos de prácticas clínicas, modelos de entrega de asistencia médica basados en equipos, e iniciativas de manejo de recursos humanos de salud.

La motivación de las provincias y territorios por cooperar reside en la cantidad de recursos que cada uno debe de aportar de su presupuesto en Asistencia Médica, ya que representa, en promedio 40% de este (CIHI, 2013). Podemos ver que los costos entre 2008 y 2012 han aumentado para algunas provincias y disminuido para otras, es en estos casos donde la comunicación y cooperación entre gobiernos puede llevar a compartir experiencias y homologar de manera positiva las prácticas en materia de salud.

**Gráfica 1.1 Porcentaje del presupuesto provincial y territorial gastado en Salud 2008-2012**

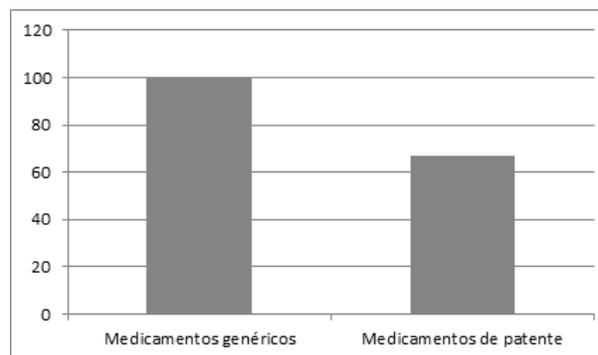


Nota: p = proyección

Fuente: HED CIHI, Statistics, Canadá, 2013.

A partir del primero de abril de 2013, las provincias y territorios participantes, fijaron un precio para los seis medicamentos genéricos más comunes, lo que lleva a un ahorro de 100 millones de dólares canadienses anuales. También se han completado negociaciones con 10 medicamentos de patente y las negociaciones con otros 17 se encuentran en curso, juntos, estos 27 medicamentos representarán un ahorro aproximado de entre 67 y 70 millones de dólares anuales.

**Gráfica 1.2 Ahorro realizado por el grupo de trabajo**



Fuente: COTF, 2013.

Entre los beneficios de este tipo de mecanismo se encuentra el contar con el soporte de una estructura como el Consejo de la Federación para impulsar los planes de trabajo. Trabajar con el apoyo de los máximos dirigentes de cada provincia y territorio, asegura que se dará un seguimiento importante para cada tema. A pesar de esto, uno de los principales problemas que se pueden pensar a largo plazo es que el cambio de dirigentes en provincias como Quebec - que puede producir un gobierno que no quiera participar en el acuerdo-, podría limitar la cooperación entre los estados, en este caso, el tamaño de la estructura de dicho mecanismo es una de sus debilidades. Lo anterior, es algo que no pasa con los mecanismos de menor escala, como es el caso del siguiente mecanismo de los Pactos Interestatales en los Estados Unidos.

## 2. Pactos Interestatales en los Estados Unidos

Los Pactos Interestatales en los Estados Unidos son convenios entre dos o más estados, los cuales actúan como contratos para crear un acuerdo en torno a un problema en específico y están sujetos a la ley. El marco legal al cual se deben de adherir estos contratos es el mismo que cualquier otro contrato entre dos personas y debe observar la ley estatal y federal. Salvo determinadas excepciones, deben de ser aprobados por el Congreso de los Estados Unidos, de acuerdo al artículo I sección 10 de la Constitución de los Estados Unidos donde se expresa que ningún estado puede entrar en un acuerdo o pacto con otro estado sin aprobación previa del Congreso (NCIC, 2013).

Los pactos interestatales, han existido en los Estados Unidos desde el siglo XVIII, sin embargo, eran utilizados principalmente para resolver disputas fronterizas, es a partir de

1920, y sobre todo, después de la Segunda Guerra Mundial, que han sido empleados para otras tareas que van desde intercambio de información hasta la implementación de leyes. Algunos pactos interestatales contemplan la creación de órganos de regulación entre los estados para administrar y supervisar el cumplimiento del tratado, pero otros no contemplan la creación de nuevas agencias sino simplemente buscan establecer una reglamentación uniforme entre los estados.

Dentro de los muchos pactos interestatales que existen en Estados Unidos, vamos a analizar dos, el pacto interestatal para la supervisión de delincuentes adultos y el pacto de autoridad local del área metropolitana de Washington. Ambos pactos son diferentes en cuanto a su alcance y atribuciones ya que al primero están adscritos más de cuarenta estados y el segundo es un pacto entre solamente dos estados: Distrito de Colombia, Maryland y Virginia.

### 2.1. Pacto interestatal para la supervisión de delincuentes adultos

El Pacto Interestatal para la Supervisión de Delincuentes Adultos creó una comisión con el mismo nombre que busca promover la seguridad pública mediante el control sistemático del desplazamiento interestatal de ciertos delincuentes adultos. Además de sus facultades normativas, la Comisión busca lograr metas del Pacto mediante un sistema regulatorio aplicable al desplazamiento interestatal de adultos con antecedentes criminales, dar una oportunidad para informar y notificar a las víctimas de un delito y a las jurisdicciones donde los delincuentes tienen autorización para viajar o reubicarse, establecer un sistema de recopilación de datos uniforme, dar acceso a la información sobre casos activos a los funcionarios autorizados y coordinar la información del pacto con los jefes de los consejos estatales.

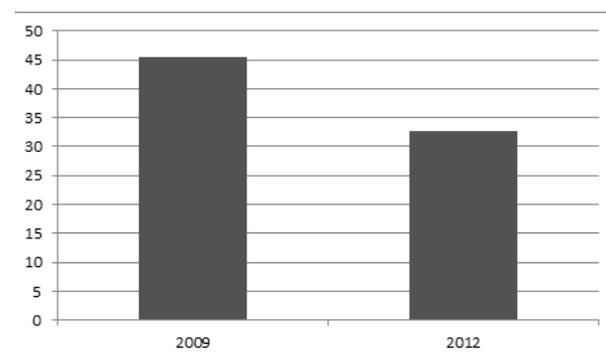
Antes de la formación de este pacto, el Pacto Interestatal para la Supervisión de la Libertad Condicional era el mecanismo encargado de la regulación de las transferencias de adultos criminales desde 1937, sin embargo, se decidió la reformulación del Pacto después de que la muerte de una joven en 1999 pusiera en evidencia las fallas de comunicación entre los encargados estatales (ICAOS, 2014). A raíz de esto se creó el actual Pacto, buscando primordialmente la comunicación interestatal.

En este caso en específico, la creación del pacto interestatal surgió como respuesta a una tragedia que llevó el tema

a la conversación nacional, momento en el que había, por lo tanto, una mayor disposición por parte de los gobiernos para su creación. Una de las principales ventajas de la cooperación interestatal es la creación de una misma regulación dentro de un tema en específico, lo que lleva a un mayor aprovechamiento de recursos, así como a un mayor control de los mecanismos, ya que se realiza de manera horizontal, compartiéndose las responsabilidades.

Dentro de los logros de este mecanismo se encuentra el lanzamiento del sistema de rastreo de delincuentes del pacto en 2008. Uno de los problemas con la implantación del pacto es la manera en la que se pueden medir sus avances, uno de las métricas que pueden ser utilizadas es el análisis de la eficacia de los procesos internos, por ejemplo, la cantidad de tiempo que se necesita para procesar una petición de traspaso. “En el año fiscal 2009, tomaba, en promedio, 45.5 días procesar una petición de traspaso. En el año fiscal 2012, los estados completaban las investigaciones en un promedio de 32.7 días, o 28 por ciento menos del tiempo” (ICAOS, 2012).

### Gráfica 2.1 Días necesarios para procesar una solicitud de traslado 2009-2012



Fuente: ICAOS, 2012

Cabe destacar la importancia de la comunicación y cooperación interestatal así como el gran impacto que esta tiene en un tema de tal importancia entre los estados. Se deberá analizar la posibilidad de que este tipo de mecanismos puedan ser más efectivos que los mecanismos federales debido a su carácter horizontal.

### 2.2. Pacto de autoridad local del área metropolitana de Washington

A pesar del gran número de estados que están adscritos al pacto anterior, existen de igual manera otros Pactos Inte-

restatales con un número menor de miembros. Este es el caso del pacto de autoridad local del área metropolitana de Washington que fue creado en 1967 por el distrito de Colombia, el estado de Maryland y el Commonwealth de Virginia como un mecanismo para planear, desarrollar y financiar un sistema de tránsito masivo para el área metropolitana de Washington. El pacto creó a su vez a la autoridad de tránsito del área metropolitana de Washington para poder gestionar el pacto, conocida también como "Metro". Metro es el segundo sistema de tránsito rápido con más afluencia en Estados Unidos, después de Nueva York.

En este caso, el pacto sirve a una circunstancia espacial puntual, el espacio colindante entre los firmantes, el poder tener una autoridad, en lugar de tres, que se encargue del desarrollo y administración del sistema de transporte simplifica y hace más eficaz los traslados entre las ciudades. De igual manera facilita una visión común a futuro, lo que permitió crear las siete propuestas del proyecto Metro 2025, en las que se busca mejorar el sistema de metro e incluye: trenes con ocho carros, mejoras en estaciones principales, crear una red de autobuses rápidos, nuevas paradas en líneas de metro, nuevos autobuses, así como mejoras en las vías ya existentes.

El objetivo principal del pacto era crear un sistema de tránsito regional unificado mediante la coordinación de agencias públicas y privadas dentro de su jurisdicción. Algunos ejemplos de esta coordinación incluyen la reducción de servicios innecesarios que se duplicaban en otros sistemas de tránsito locales, proveer tarjetas inteligentes que pueden ser utilizadas en otras agencias de tránsito local, así como poner al alcance de todos los itinerarios de autobuses de rutas locales y rutas de tránsito regional a la guía de planeación de viajes.

Como se desprende de lo antes expuesto, los mecanismos de cooperación metropolitana, pueden servir a las metrópolis como una alternativa para poder tratar temas locales de manera más eficiente al colaborar entre ellas. Esto representa una gran oportunidad para países centralizados que no cuentan con este tipo de mecanismos para poder hacer frente a temas que conciernen a una región en especial, o donde los mecanismos que tratan de resolver estos temas quedan cortos debido a falta de recursos.

De los mecanismos que se hemos revisado en esta exposición de motivos, ambos presentan beneficios y retos diferentes, además de requerir diferentes tipos de organización.

La principal diferencia entre ambos mecanismos tiene que ver con el alcance que cada uno tiene, en este sentido, los Pactos Interestatales son más flexibles, ya que pueden crearse para tratar temas locales entre solamente dos estados, o pueden crearse con un alcance mucho mayor e incluir a todos los estados y territorios de los Estados Unidos. Sin embargo, a pesar de ser menos flexibles, el Consejo de la Federación en Canadá, tiene la gran ventaja de ser un mecanismo que puede tener un mayor alcance, toda vez que tiene una estructura que facilita el tratar varios temas en su seno, al contar con diferentes comisiones que se enfocan a cada uno de ellos.

Otra diferencia clara entre los dos mecanismos es que el Consejo de la Federación tiene en su centro una organización que coordina diferentes las iniciativas para tratar diferentes temas que pueden servir a las provincias y territorios participantes, cuando los Pactos Interestatales no requieren, necesariamente la creación de una agencia adicional a las ya existentes para poder operar. Esto es muy importante ya que puede ser más sencillo para algunos estados llevar a cabo Pactos si su implementación no implica la creación de un nuevo órgano.

Finalmente, ambos tipos de mecanismo pueden servir para la coordinación entre los estados y se necesita un análisis del tema que se quiera tratar para poder determinar cuál de estos se acopla mejor a las necesidades del proyecto. Aunque un mecanismo del tipo Consejo de la Federación podría tener un mayor impacto, es más complicada su implementación, ya que requiere el apoyo de varios estados y la creación obligada de diferentes agencias y grupos de trabajo, por lo tanto será labor de cada metrópolis determinar cuál de estos tipos de mecanismo puede ayudar de mejor manera el tema que se quiera tratar.

Ahora bien, en un mundo en el que los procesos de globalización se han diversificado y en el que la interdependencia juega un papel cada vez más preponderante, resulta necesario fortalecer aquellos mecanismos de cooperación que brinden las herramientas para dar una solución eficaz a los problemas transfronterizos en todos los niveles. Dichos conflictos pueden ser tanto de carácter doméstico como internacional, ya que los problemas del medio ambiente, los flujos migratorios y de inseguridad no se desplazan exclusivamente entre las fronteras de los Estados-nación; también lo hacen al interior de cada país. Para el caso de los Estados-nación que están constituidos bajo un régimen federal, resulta esencial fomentar una relación de colaboración entre los niveles de gobierno para poder hacer frente a

los problemas complejos que atañen a su territorio. Es por esto que, independientemente de que se trate de una federación en donde rige un poder central, cada una de las partes que integran el sistema federal de un Estado, tiene un peso fundamental en su funcionamiento.

A causa de la globalización y del aumento en la complejidad de los problemas que están interconectados entre los estados, el fortalecimiento de la cooperación interestatal empieza a ser de alta prioridad para la resolución de problemas. En el caso particular de México, el tema estructural que ha acaparado los medios de comunicación y ha absorbido la mayor cantidad de recursos gubernamentales es el de la inseguridad. Esto no es coincidencia, pues a partir del inicio de la llamada “guerra contra el narcotráfico”, la violencia y la inseguridad se dispararon. Del 2006 al 2010, la cantidad de ejecuciones anuales relacionadas con el narcotráfico pasó de 2,119 a 10,800<sup>1</sup>. De la misma forma el presupuesto destinado a la Seguridad Nacional ha tenido un aumento gradual de \$78,572 en el 2013 a \$86,692 en 2014, recibiendo un incremento del 2.5%.<sup>2</sup>

El gobierno federal implantó una estrategia militarizada con la intención de resolver el problema, no obstante, la magnitud de la situación demostró que es necesaria una cooperación entre estados para hacer frente al crimen organizado. En México, los estados no están explícitamente obligados a cooperar, y esta falta de colaboración puede ser la razón de la falla en la resolución de conflictos.

### 1. Configuración constitucional y legal

Constitucionalmente, los Estados Unidos Mexicanos se conforman en “una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”<sup>3</sup>

Como se establece en el artículo 40 previamente citado, el país estará conformado por una federación, misma que se integrará por 31 estados libres y soberanos más el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y capital del país. El hecho de que México se encuentre bajo un régimen federal implica que cada uno de los estados que conforman el territorio mexicano gozará de garantías constitucionales, e incluso, contará con su propia Constitución. Esto, a su vez, les permite tener autoridad y un marco de acción propio, brindándoles autonomía tanto en el ámbito gubernamental, de gestión y material<sup>4</sup>. Es importante destacar que,

a pesar del carácter de libertad y soberanía que define a los estados, éstos son autónomos más no independientes. Por lo tanto, las Constituciones estatales no podrán ir en contra ni estarán encima de la Constitución política de la nación, tal como lo especifica el artículo 133 constitucional:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.

En consecuencia, todos los decretos que se adopten a nivel federal, deberán ser aceptados y aplicados por cada uno de los estados y municipios.

Sin dejar de reconocer este ordenamiento jerárquico, en la práctica existen múltiples problemas de tipo regional que necesitarán la colaboración de algunos o de todos los gobiernos implicados. Estos temas son fundamentalmente de desarrollo, educación, protección al medio ambiente, infraestructura y servicios. La complejidad en la gestión del gobierno para dar respuesta a los problemas previamente mencionados hace necesaria la cooperación intermunicipal e interestatal, como piedra angular para fundamentar y fomentar la colaboración intergubernamental.

Ahora bien, constitucionalmente, ningún otro gobierno estatal puede intervenir en los asuntos que correspondan a una autoridad municipal, por lo que la herramienta más viable para llegar a un acuerdo entre las partes, es decir, otros municipios del mismo o de diferente estado, es la negociación (una razón más por la que es de consideración el fortalecimiento de los mecanismos de cooperación). Dando seguimiento a la premisa anterior, es pertinente indicar que en la Constitución Mexicana, no existe una ley que explícitamente obligue a los municipios a cooperar, aun cuando se constituyan en una zona metropolitana así calificada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, y por el Consejo Nacional de Población, dependiente de la Secretaría de Gobernación y, en su caso, con la correspondiente participación de la Secretaría de Desarrollo Social.

Lo anterior, a pesar de lo establecido taxativamente por el tercer párrafo del artículo 27 constitucional, que a la letra establece:

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; ...

Sobre el particular, son mínimas las referencias en la legislación secundaria en materia de cooperación intermunicipal, planeación rural y urbana, y regulación de centros de población. Destacan dos ejemplos:

- La Ley General de Población establece en su artículo 3 las atribuciones a favor de la Secretaría de Gobernación para promover la planificación de los centros urbanos, con miras a una prestación más eficaz de servicios públicos:

Artículo 3o. Para los fines de esta ley, la Secretaría de Gobernación dictará y ejecutará o en su caso promoverá ante las dependencias competentes o entidades correspondientes, las medidas necesarias para:

I. a VIII. ...

IX. Procurar la planificación de los centros de población urbanos, para asegurar una eficaz prestación de los servicios públicos que se requieran;

...

- La Ley General de Asentamientos Humanos, por su parte, establece en su artículo 12, el listado de planes y programas a que se deberá sujetar la regulación del ordenamiento territorial y el desarrollo de centros urbanos de población:

Artículo 12. La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, se llevarán a cabo a través de:

- I. El programa nacional de desarrollo urbano;
- II. Los programas estatales de desarrollo urbano;
- III. Los programas de ordenación de zonas conurbadas;
- IV. Los planes o programas municipales de desarrollo urbano;
- V. Los programas de desarrollo urbano de centros de población, y
- VI. Los programas de desarrollo urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y que determinen esta ley y la legislación estatal de desarrollo urbano.

Los planes o programas a que se refiere este artículo, se regirán por las disposiciones de esta Ley y en su caso, por la legislación estatal de desarrollo urbano y por los reglamentos y normas administrativas estatales y municipales aplicables.

La federación y las entidades federativas podrán convenir mecanismos de planeación regional para coordinar acciones e inversiones que propicien el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos ubicados en dos o más entidades, ya sea que se trate de zonas metropolitanas o de sistemas de centros de población cuya relación lo requiera, con la participación que corresponda a los municipios de acuerdo con la legislación local

Mención especial merece el último párrafo de la disposición antes transcrita, pues hace alusión a la posibilidad de convenir mecanismos de planeación regional para coordinar acciones e inversiones que propicien el ordenamiento territorial, reconociendo la natural y legal obligación de los municipios de participar en los acuerdos que al efecto se suscriban.

La colaboración es el requisito lógico para hacer frente a las situaciones complejas que atraviesan los límites fronterizos, tanto de municipios como de estados y si bien no existe un mecanismo de cooperación obligatorio y formal, sí se establecen tres casos particulares en los que la Constitución sí prevé la cooperación entre municipios o entidades federativas:

**a. Cooperación entre dos municipios del mismo estado**

La fracción III del artículo 115 establece que:

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan.

En este primer caso, **se faculta** a diversos municipios de una misma entidad federativa, para la coordinación y asociación en la prestación de servicios y ejecución de funciones para las que son competentes.

En este caso, la coordinación no necesitará del aval de la legislatura local, porque lo que se busca privilegiar es la autonomía municipal.

**b. Cooperación entre municipios de diversos estados**

El segundo caso es el que se desprende en la continuación del párrafo de la fracción precitada y de la fracción VI del mismo artículo 115.

La primera de las disposiciones en comento, establece:

...En este caso [el de la coordinación y asociación para la prestación de servicios públicos] y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

Por su parte, la fracción VI taxativamente dispone:

Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

De las anteriores disposiciones transcritas, se reconoce la personalidad y la titularidad del municipio libre, para la

prestación de los servicios públicos que la Constitución Política consagra a su favor. El listado de los servicios básicos y funciones contenido en la fracción III del artículo 115 multicitado es competencia municipal exclusiva; sin embargo, existe la **posibilidad** de que los ayuntamientos celebren convenios con las autoridades federales, estatales y, desde luego, otros municipios cercanos que compartan problemáticas u oportunidades análogas, por su natural vecindad.

No obstante, esta coordinación, al igual que en el primer caso, es meramente facultativa u opcional, aun cuando pudiera existir condiciones para que con una adecuada coordinación y reparto de tareas, se presten servicios públicos de mayor calidad a un menor costo. En otras palabras, facilitar u obligar a la coordinación podría coadyuvar en hacer una prestación económicamente eficiente, y de mayor impacto poblacional.

El problema adquiere una relevancia mayúscula, cuando se trata de las zonas metropolitanas que han sido así reconocidas por las autoridades administrativas y el propio Instituto Nacional de Estadística y Geografía. La determinación de zonas metropolitanas obedece a ciertas condiciones:

- 1) Tratarse de un grupo de dos o más municipios en los cuales se ubica una ciudad de al menos 50,000 habitantes cuya área se extiende sobre los límites del municipio al cual pertenece originalmente incorporando influencia directa sobre otra u otras poblaciones aledañas regularmente con un alto nivel de integración socio-económica; o bien,
- 2) Que se trate de un solo municipio dentro del cual se ubica totalmente una ciudad con una población de al menos un millón de habitantes; o bien,
- 3) Que se trate de una ciudad con una población de al menos 250,000 habitantes que forma una conurbación con una ciudad de los Estados Unidos.

Como vemos, la determinación de un área metropolitana obedece a una integración poblacional; una consideración de carácter de estricta concentración demográfica. Sin embargo, esta dinámica poblacional exige que ante la demanda creciente de bienes y servicios públicos, por el natural crecimiento poblacional, las autoridades federales, estatales y municipales logren construir mecanismos mucho más eficientes, focalizados y con un gasto racionalizado para atender grupos y comunidades, más allá que padrones

identificables con su lugar de residencia habitual como ocurre para el caso de la elección de autoridades y representantes.

**La presente iniciativa busca, precisamente, superar esta condición de prestación coordinada pero contingente, por una posición de carácter coordinada-obligatoria, al menos para las autoridades municipales, que los constriña a coordinarse con sus pares en aras del interés colectivo, la prestación eficiente, el cumplimiento de metas de manera eficaz y el detonante de bienestar para comunidades, más allá que demarcaciones.**

c. Coordinación entre Distrito Federal y otras entidades federativas

El tercer caso es el del artículo 122 apartado G, que se refiere específicamente a la coordinación entre el Distrito Federal y otras entidades en materia de asentamientos humanos que se propaguen a lo largo de dos o más territorios. Dentro de este mismo apartado, se especifica que los gobiernos podrán crear convenios para la creación de comisiones metropolitanas que regularán temas conjuntos como el transporte, agua potable y drenaje, recolección y medio ambiente.

**Como se ha dicho y por igual en los tres casos referidos, este mecanismo tiene el defecto de que, para salvaguardar la autonomía municipal, establece que dichos mecanismos sean de corte facultativo. Es correcta la apreciación sobre la creciente e irrestricta autonomía municipal, sin embargo, dada la complejidad de las delimitaciones territoriales y la movilidad poblacional, las fronteras municipales han sido superadas para la prestación de los servicios públicos.**

**En otras palabras, las fronteras político-territoriales no deben constituirse en un impedimento para la eficiente prestación de los servicios públicos a cargo de las autoridades municipales. Por el contrario, los actuales tiempos nos exigen nueva forma de comprender la dinámica municipal, que debe atender primordialmente la dinámica de población, los centros urbanos, la movilidad, la demanda, la equidad y la corresponsabilidad institucional.**

Esta obligación se suma a los mecanismos institucionales que hemos creado para garantizar que cada Estado cumpla con sus atribuciones y sus responsabilidades públicas. En ese tenor, se crearon y perfeccionaron órganos reguladores

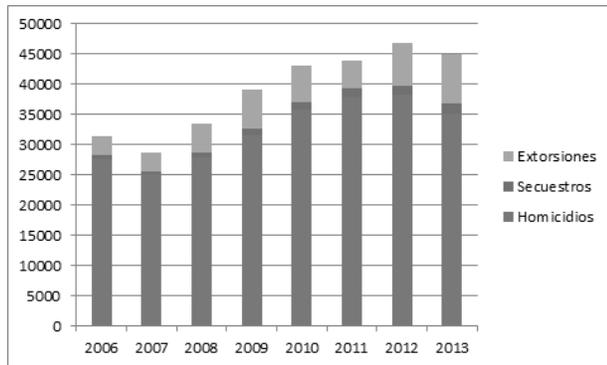
como el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el Instituto Nacional Electoral o el Instituto Federal de Acceso a la Información que tienen como finalidad evaluar la calidad, el desempeño y resultados en sus respectivos ámbitos. Este marco jurídico brinda una idea general de todos los actores gubernamentales que interactúan, a la vez que expone lo arduo que resulta coordinar la cooperación entre Estados cuando ésta no está estrictamente como obligatoria dentro de la Constitución.

En las siguientes líneas, expondremos un caso de estudio en el que la falta de mecanismos más estrictos de colaboración da pauta a la interrupción de proyectos conjuntos para el combate a la inseguridad, quedando así las propuestas pérdidas o “truncas”. Posteriormente, se expondrá un caso de éxito de colaboración interestatal que tuvo la facilidad de acordar un convenio debido a la intervención de las representaciones de un órgano federal en cada uno de los estados involucrados. Por último, y en particular el que más nos interesa en este hilo argumentativo, se presenta un caso de éxito de cooperación entre entidades y municipios integrantes de la zona metropolitana del Valle de México con base en lo establecido en los artículos 115 apartado VI y 122 apartado G.

## **2. El proyecto de una policía interestatal en la zona centro-occidente de México**

Con el inicio de la gestión del ex presidente Felipe Calderón, inició en México una escalada exponencial de violencia causada por la batalla contra el narcotráfico. Esta “guerra” que en un principio iba únicamente destinada a terminar con los cárteles de drogas, se topó con un sistema de justicia débil, que coadyuvó al crecimiento del índice de violencia. Para el final del sexenio de Felipe Calderón en 2012, los homicidios dolosos per cápita aumentaron en más de 65 por ciento, mientras que los secuestros se incrementaron en 250 por ciento y las extorsiones en 94 por ciento<sup>5</sup>.

**Gráfica 1.** Total de homicidios, secuestros y extorsiones a nivel nacional



**Fuente:** Incidencia delictiva nacional y por entidad federativa. Secretaría de Gobernación.

La dimensión del problema del narcotráfico tomó una gran magnitud, no obstante, afectó más a unos estados de la República que a otros como fue el caso de Michoacán, Durango, Chihuahua. La respuesta automática del gobierno federal fue la de enviar a grupos militares a las zonas más afectadas por el narcotráfico. Esto dio paso al fenómeno del “efecto cucaracha”, en el que los delincuentes salen huyendo de un territorio para resguardarse en otro, mientras la situación se normaliza. Al observar que las células delictivas comenzaban a migrar, la percepción de inseguridad entre la población cercana comenzó a aumentar.

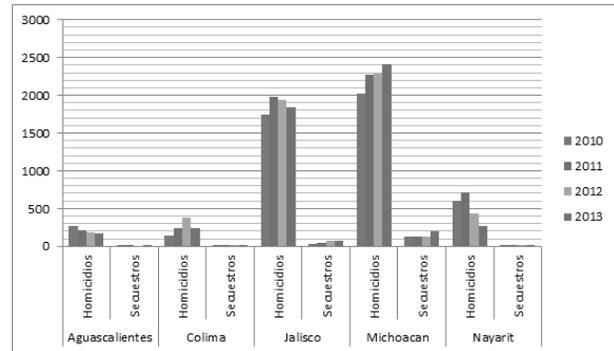
**Gráfica 2.** Índice delictivo CIDAC

ESTADO	Rank		ÍNDICE DELICTIVO CIDAC		GRADO DE AFECTACIÓN		2010 vs 2012
	2010	2012	2010	2012	2010	2012	
AGS	13	7	86.2	91.4	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Mejóro
COL	10	16	89.8	78.7	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Empeoró
JAL	12	17	88.2	77.7	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Empeoró
ZAC	16	19	82.3	75.5	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Empeoró
NAY	8	26	91.2	67.5	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Empeoró
MICH	32	29	32.4	52.0	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Mejóro

Afectación moderada  
 Afectación media  
 Afectación grave  
 Afectación severa

Rank ÍNDICE DELICTIVO CIDAC GRADO Fuente: D.R. 2013, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC)

**Gráfica 3.** Casos de homicidios y secuestros por estado



**Fuente:** SNSP con información remitida por los agentes del Ministerio Público de cada estado

Es así como en pro de abordar el problema de forma localizada, los gobernadores de los estados cercanos a Michoacán propusieron en el 2012 la conformación de una región centro-occidente del país para analizar y coordinar las propuestas de carácter económico, de seguridad, infraestructura y competitividad en la zona. La agrupación estaba conformada por los gobernadores de Colima, Mario Anguiano; Aguascalientes, José Carlos Lozano de la Torre; Zacatecas, Miguel Alonso Reyes; Nayarit, Roberto Sandoval Castañeda; Michoacán, Fausto Vallejo y Jalisco, Aristóteles Sandoval Díaz.

El principal objetivo para unir esfuerzos era el combate al narcotráfico, por lo que la propuesta vertebral de la reunión fue:

1) La creación de una policía interestatal que pudiera actuar dentro del territorio de los seis Estados con el objetivo de poder dar una persecución más asertiva de los delincuentes.

2) La creación de un sistema de inteligencia regional que permitiera compartir la información estratégica sobre el crimen organizado.

El objetivo del sistema de inteligencia regional era el de contrarrestar el “efecto cucaracha”, este es un claro ejemplo de los problemas transfronterizos del siglo XXI y es debido a su naturaleza que los gobernadores de la zona centro-oriente se han dado a la tarea de fortalecer la colaboración entre los estados.

Cabe destacar que, además del tema de seguridad, la agrupación tenía planeado fortalecer la colaboración en otros

rubros como el de cultura, turismo, infraestructura, conectividad y campo. No obstante, con base en el régimen federal al que los Estados están suscritos, éstos tenían que contar con la aprobación de la agrupación por parte del Poder Ejecutivo.

El proyecto de la policía interestatal fue realizado en el 2012 sin embargo, tras ser revisado por el Poder Ejecutivo, fue remplazada por la iniciativa de un mando único en todo el territorio mexicano.

En este caso de estudio la colaboración interestatal se volvió un proyecto federal en el que se perpetúa la colaboración lineal, estado-gobierno federal, dejando atrás la colaboración de estado-estado.

Si los gobiernos estatales fueran más coaccionados a colaborar entre ellos, la creación de agrupaciones interestatales no estaría subyugada primeramente al partido político en turno.

### **3. Acuerdo General de Coordinación entre los Estados de la Península de Yucatán**

La península de Yucatán es una de las regiones con mayor cantidad de selva mediana, su extensión y geografía son dos características que le dan tanto beneficios como desventajas. Por una parte, su clima hace que sea propicio el crecimiento de flora y fauna que no se pueden encontrar en otras zonas de la región. Según la Secretaría de Medio Ambiente y Aprovechamiento Sustentable de Campeche, la península alberga el 22 por ciento de las especies de aves en México, 40 por ciento de los mamíferos, 24 por ciento de los manglares y tiene la segunda reserva ecológica más grande de Latinoamérica

No obstante, esta misma diversidad atrae prácticas ilegales como la tala desmedida y el contrabando de especies en peligro de extinción. Asimismo, “el cambio de uso de suelo y la degradación forestal causadas por el uso inadecuado de los recursos forestales representan un gran porcentaje de la pérdida neta de selvas en el país.”<sup>6</sup> Por si fuera poco, su posición en la parte tropical del hemisferio norte la hace receptora frecuente de fenómenos climatológicos como ciclones, nortes y vientos alisios.<sup>7</sup>

Geográficamente, se compone de los estados mexicanos de Campeche, Yucatán y Quintana Roo, el resto pertenece a las naciones de Belice y Guatemala. La riqueza en la biodiversidad de este territorio hace indispensable la conser-

vación y la protección de flora y fauna ante las inclemencias climáticas pero también ante la explotación desmedida de los seres humanos.

Es en virtud de estos objetivos que, aprovechando la decimosexta Conferencia de las Partes de Cambio Climático de la Convención Marco de las Naciones Unidas que se llevó a cabo en Cancún, Quintana Roo, los estados mexicanos integrantes de la península decidieron firmar el “Acuerdo general de coordinación entre los estados de la península de Yucatán” en diciembre de 2010. Este acuerdo prevé coordinar los esfuerzos regionales para disminuir los efectos del cambio climático así como encontrar los mecanismos de adaptación más pertinentes y fue firmado por las Secretarías de Medio Ambiente de los gobiernos de Yucatán, Campeche y Quintana Roo. En dicho acuerdo se especifica que la comunicación con el gobierno federal para la coordinación de políticas públicas se hará entre las comisiones intersecretariales y la Comisión de Cambio Climático en la Cámara de Diputados.

Para poder lograr los objetivos establecidos se harán una serie de modificaciones institucionales con la finalidad de establecer una agenda conjunta. Estos abarcan la creación de Comisiones Intersecretariales de Cambio Climático para cada uno de los estados integrantes de la península, el inicio de las negociaciones para la creación de un Consejo de Cambio Climático Peninsular (mismo que aún no se ha concretado) y la creación de comités para la reducción de emisiones por deforestación y degradación forestal (REDD+) por sus siglas en inglés. En la promoción y desarrollo de las estrategias para alcanzar los objetivos del “Acuerdo general de coordinación entre los estados de la península de Yucatán” participan dependencias del gobierno federal como son la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, a través de programas sustentables y proyectos de desarrollo.

La firma del acuerdo general entre los tres estados es un ejemplo exitoso de la cooperación interestatal pero ¿Por qué en este caso resultó sencillo que todos los actores políticos se pusieran de acuerdo? La primer razón es que los desastres naturales son un problema compartido que afecta a cada uno de los estados por igual, atravesando las fronteras físicas que los separan uno de otro. Lo mismo sucede con la preservación del medio ambiente, cuyas amenazas son un problema compartido que no puede ser solucionado por actores independientes. No obstante, uno de los factores determinantes que podría ser la respuesta a la cohesión

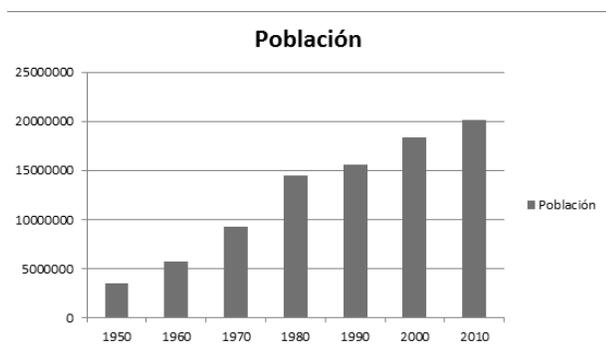
de la relación interestatal es que los gobiernos de Campeche, Yucatán y Quintan Roo, utilizan como puente de interconexión a órganos que dependen directamente del gobierno federal, tal como lo es la Semarnat y que, a final de cuentas, están cumpliendo con sus responsabilidades constitucionales sin perder su autonomía, pero tampoco actuando de forma independiente al poder federal. En términos de colaboración interestatal, éste podría resultar uno de los más exitosos.

#### 4. Convenios de la zona metropolitana del valle de México

“Las zonas metropolitanas se caracterizan principalmente por la concentración de población, actividades económicas y por gestiones político-administrativas fragmentadas.”<sup>8</sup> Al interior de la República Mexicana existen 59 zonas metropolitanas dentro de las cuales las más pobladas son la del valle de México, la de Guadalajara, la de Nuevo León y la de Puebla-Tlaxcala. La importancia de estas zonas radica en que el 56.8 por ciento de la población total reside en esas 59 áreas.

La zona metropolitana del valle de México, ZMVM, es la más desarrollada, su delimitación varía según autores, ahora bien, la que será utilizada para efectos de este estudio es la aceptada por el Consejo Nacional de Población, el Instituto de Estadística y Geografía y la Secretaría de Desarrollo Social y en la cual se determina que está conformada por las 16 delegaciones del Distrito Federal, así como los 59 municipios del Estado de México y los 29 municipios de Hidalgo<sup>9</sup> El aumento poblacional de la ZMVM ha sido de forma exponencial quintuplicando su volumen en cinco décadas; de 1950 al 2000 de 3 millones 527 mil 884 habitantes a 20 millones 116 mil 842.

**Gráfica 4.** Aumento poblacional de la zona metropolitana del valle de México de 1950 al 2010



**Fuente:** Conformación de las zonas metropolitanas: panorama demográfico. Gobierno del estado de México

Como en cualquier otra zona altamente poblada, debido al gran tamaño que ha adquirido esta megalópolis varios desafíos se han presentado. Según la Organización para el Comercio y el Desarrollo Económicos estos se traducen en una mayor concentración de desempleo, desigualdad económica, diferencias en el acceso a los servicios, contaminación ambiental, congestión vial y problemas de vivienda y suelo.<sup>10</sup> Para hacer frente a estos desafíos la Constitución Mexicana prevé tanto en el artículo 115 apartado VI como en el artículo 122 apartado G, la coordinación de dos o más entidades federativas o municipios para el desarrollo de un centro demográfico que se extienda a lo largo de dos entidades. Es así como una serie de convenios se han ido firmando desde 1998, cuando se celebró el convenio con el que se creó la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana. La anterior sería el instrumento para el fortalecimiento de la colaboración bilateral entre el Estado de México y el Distrito Federal y serviría como reguladora de las comisiones que posteriormente se iban a crear. Posteriormente, en el 2008, seguido a la incorporación de los 29 municipios de Hidalgo a la ZMVM se creó la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana nueva época.

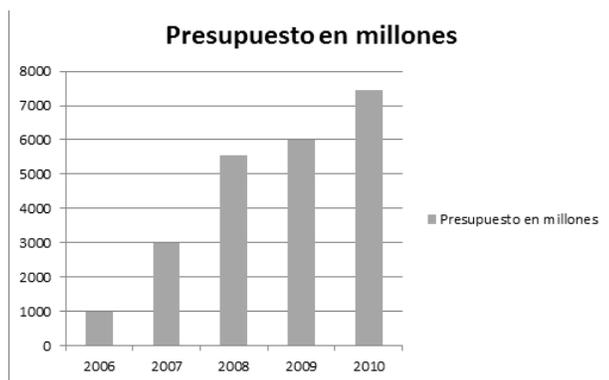
A partir de este Convenio múltiples comisiones se han ido conformando para atacar los problemas conjuntos que afectan intrínsecamente a las partes integrantes de la ZMVM. Algunos ejemplos son: La Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana; la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad; la Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia; la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos; la Comisión Ambiental Metropolitana.

En el 2005 se autorizaron mil millones de pesos para el Fondo Metropolitano de Proyectos de Impacto Ambiental en el Valle de México y un año después se firmó el contrato para la creación de un Fideicomiso para el Fondo Metropolitano de Proyectos de Impacto Ambiental en el Valle de México. Con él han surgido proyectos trascendentales de los cuales destacan:

- El tren suburbano;
- La línea 2 del Metrobús del eje 4 sur (Tacubaya-Tepalcates);
- El distribuidor Anillo Periférico Arco Norte-Centenario;
- La planta de bombeo Indeco-Laguna;

- El distribuidor Ignacio Zaragoza-Los Reyes;
- La línea 12 del metro.

Puesto que el resto de las zonas metropolitanas también ha ido en aumento, el Fondo Metropolitano que en un principio sólo beneficiaba a la ZMVM, empezó a distribuir recursos a otras zonas en el 2008. El funcionamiento de estos fondos ha sido tan benéfico que se ha incrementado del 2006 al 2010 en un 750%.



**Fuente:** Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, 2010

Siguiendo las tendencias de crecimiento de las zonas metropolitanas, la cooperación interestatal o entre municipios será cada vez más necesaria y compleja. Los mecanismos de coordinación para el desarrollo hasta ahora presentados han demostrado buenos resultados pero estos se ven reflejados únicamente cuando se implementan en zonas desarrolladas o en proceso de desarrollo. Las partes no pertenecientes a este segmento quedan por tanto marginadas. Además, es necesaria una verificación más estricta del uso de los recursos destinados, puesto que se prestan a fraudes, como es el caso de la línea 12 del metro.

### 5. Cooperación regional en Francia: los polos metropolitanos

Una de las principales razones por las que no existe una mayor cooperación entre estados y municipios es, además la falta de mecanismos o instituciones que la incentiven, la complejidad que representa el que se puedan unir las diferentes entidades lideradas por diferentes partidos en un cooperación regional. Una de las alternativas a este problema es que el gobierno federal o los gobiernos estatales actúen como catalizadores de esta cooperación. En Francia, donde

el 60 por ciento de sus habitantes reside en un área urbana<sup>11</sup>, el gobierno decidió tomar un papel más activo para lograr una cooperación entre regiones con el fin de proyectar las metrópolis francesas en Europa.

Francia cuenta con una agencia llamada Delegación para la Administración del Territorio y la Acción Regional (DATAR por sus siglas en francés), la cual se encarga principalmente de “preparar, impulsar y coordinar las políticas de administración del territorio llevada por el Estado así como la preparación de Comités presididos por el Primer Ministro”.<sup>12</sup>

Buscando la proyección de las metrópolis francesas fue que en 2004 el Primer Ministro, a través del Comité Interministerial de Administración y Desarrollo del Territorio (CIDAT por sus siglas en francés), realizó un llamado a la coordinación metropolitana buscando como objetivo “favorecer el crecimiento y la cooperación, además de arropar a las metrópolis ya existentes y poner en marcha estrategias originales de cooperación entre instituciones del nivel correspondiente”.<sup>13</sup> A partir de este llamado, se crearon 15 metrópolis, las cuales fueron acompañadas por la DATAR mediante encuentros formales en formato de talleres, publicación de manifiestos.

Posteriormente, en 2010, se crean los polos metropolitanos (los cuales eran una evolución de las metrópolis) a través del artículo 20 de la ley de reforma de comunidades locales del 16 de diciembre del mismo año, como respuesta a un llamado por parte de los territorios pidiendo mayor flexibilidad en sus cooperaciones metropolitanas. Este texto aportó tres nuevos elementos:<sup>14</sup>

- El reconocimiento de un interés metropolitano, flexible y capaz de ser libremente definido por los territorios.
- La posibilidad de transferir a los polos las competencias calificadas de interés metropolitano.
- La capacidad de forjar alianzas sin estar sujetos a las exigencias de continuidad territorial.

A raíz de estas acciones, se habrían creado en 2013, de manera oficial, diez polos metropolitanos, los cuales constituirían cerca de 8 millones de habitantes, además de 6 millones de habitantes que representaban los polos en proceso de estructuración. Por lo tanto, un cuarto de la población francesa estaría incluida dentro de alguno de estos polos. Dentro de los polos metropolitanos creados, cuatro nacie-

ron de asociaciones o redes de ciudades ya existentes; dos de ellos surgieron de la transformación de sindicatos mixtos en esquemas de polos metropolitanos; y el último, conserva un estatus de sindicato mixto abierto.

Una vez que fueron creados, estos polos metropolitanos han participado con diferentes proyectos que buscan el avance de la región desde perspectivas e industrias. Por ejemplo, el polo Strasbourg-Mulhouse se comprometió a elaborar un proyecto estratégico metropolitano; por otro lado, el polo CREA Seine Eure fue confiado con desarrollo económico, turismo y transportes como temáticas de estudio; y el polo Côte de Opal se encarga, junto con la Universidad del litoral, de esta institución académica que fue creada con la visión de crear gran universidad multipolar en la región Nord-Pas-de-Calais.

Tabla 5. Peso demográfico de los polos metropolitanos en 2013

Polo Metropolitano		Número de Comunidades	Habitantes
Polos creados	Centre Franche-Comté	151	319 604
	Côted'Opale	279	711 201
	Espacemétropolitain Loire Bretagne	110	1 564 696
	Lyon-Saint-Étienne-CAPI-Vienne	143	1 835 735
	Nîmes-Alès	77	331 050
	Pays de Brest	89	388 921
	Rouen-Seine-Eure	100	546 278
	SCoT Nantes Saint-Nazaire	61	797 522
	SillonLorrain	111	633 655
	Strasbourg-Mulhouse	60	719 612
Polos en estructuración	Angers Loire Métropole	59	306 033
	Bassinminier	168	820 308
	Clermont Communauté	72	409 978
	Dialogue métropolitaintoulousain	226	1 307 116
	Dijon Besançon	81	427 640
	Estuaire de la Seine	470	613 460
	Franco valdogenevois	116	316 016
	G10	190	583 472
	Sillonalpin	142	995 832
	Tours-Le Mans	28	182 155
Valenciennes	122	501 030	

Como se puede observar en este caso, la determinación del gobierno por desempeñar un mayor papel en el desarrollo de una política de cooperación metropolitana influyó de manera directa en la creación de los polos metropolitanos y a su vez, en la oportunidad de poder tener un desarrollo regional.

**En el caso de México, el gobierno federal y los gobiernos estatales podrían tomar este mismo papel y, sin abandonar las políticas nacionales, hacer un llamado a la cooperación metropolitana que podría resultar en una mayor capacidad en el desarrollo de las diferentes regiones del país e incluso en una mejor coordinación entre Estados para poder compartir experiencias y poder enfrentar de mejor manera los retos regionales.**

Para dar soluciones a los problemas complejos que afectan a más de una entidad federativa, en núcleos organizados sobre la base municipal, la colaboración es una herramienta fundamental, si se traduce en la elaboración de proyectos integrales y de un mayor alcance. A falta de que los estados estén jurídicamente obligados a cooperar, es necesario replantear los mecanismos de cooperación existentes al interior de la República mexicana. Más aún, sería prioritario fortalecer y, de ser necesario, intensificar las obligaciones de los estados y los municipios de cooperar entre ellos.

En esta línea argumentativa se presentan dos posibles soluciones ante la falta de cooperación intermunicipal, la primera sería la de volver obligatoria la cooperación; la segunda la de crear un organismo regulador de colaboración entre estados (no sólo cuando estén de por medio zonas metropolitanas). En el caso de la primera opción, se vuelve necesaria la modificación de la Constitución. No obstante, serviría para la descentralización del poder en el país. En efecto, se pudiera acusar la invasión a la autonomía municipal, pero se potenciaría el desarrollo regional con lo que se daría prevalencia al federalismo.

Evidentemente que las conformaciones de bloques regionales o convenios interestatales, responderían y se reportarían al federal pero, tendrían un mayor margen de acción para asociarse con municipios, incluso de otros estados, con los que compartan características o problemas en común.

En el segundo presupuesto, no habría necesidad de modificar la Constitución mexicana. Podría crearse un Instituto de Cooperación Interestatal o de coordinación de las Zonas Metropolitanas bajo el mando del Gobierno Federal que vigilara el cumplimiento de acuerdos entre municipios y que juntara una base de datos que marcara los antecedentes de los acuerdos exitosos así como de los fallidos, de forma de mejorar los mecanismos de colaboración que hasta ahora han resultado poco eficientes.

El problema que tendría esta segunda opción sería la resistencia de las fuerzas municipales y los bastiones de poder de todos y cada uno de los partidos políticos, tanto nacionales como locales, acusando, en este caso sí, una profunda centralización del poder bajo la figura de la coordinación a cargo del gobierno federal.

Según los casos de estudio expuestos anteriormente, la coordinación de agendas de desarrollo intermunicipales es

viable cuando existe una concentración de habitantes en un territorio delimitado, sin embargo, cuando se trata de factores más dinámicos como el narcotráfico, la colaboración flaquea y queda en un limbo.

Sea una o la otra opción, resta decir que la importancia de la cooperación irá en aumento y la respuesta a este panorama parece ser la obligatoriedad de la cooperación o el endurecimiento de las medidas de control sobre las relaciones interestatales.

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

### **Decreto que reforma las fracciones III y VI del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. a II. ...

III. Los municipios **de una misma entidad federativa, que tiendan a formar una Zona Metropolitana, así calificada por el organismo establecido en el Apartado B del artículo 26 de esta Constitución, en coordinación con las dependencias del Ejecutivo federal relacionadas con el diseño de la política interior, los asentamientos humanos y el desarrollo social**, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, **deberán** coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, **éstos deberán participar, en el ámbito de sus competencias, en la elaboración del convenio para la prestación de servicios públicos, así como otorgar** la aprobación de las legislaturas de los Estados **involucrados**. Asimismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;

IV. y V. ...

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, **o una zona metropolitana así calificada por el organismo establecido en el Apartado B del artículo 26 de esta Constitución, en coordinación con las dependencias del Ejecutivo federal relacionadas con el diseño de la política interior, los asentamientos humanos y el desarrollo social**, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, **deberán** planear y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros **mediante la celebración de convenios de coordinación que podrán ser revisados cuando exista cambio en la titularidad de la presidencia municipal interesada o en el titular del ejecutivo local.**

### **Transitorios**

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

**Segundo.** Los convenios de colaboración para la prestación de servicios públicos y para el desarrollo de centros metropolitanos que se hayan suscrito con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto continuarán en vigor, en tanto no se suscriban nuevos convenios o se lleve a cabo la revisión a que hace referencia la fracción VI del artículo 115 del presente decreto.

### **Notas:**

1 (Mexicoevalua.COM, 2012)

2 (Transparencia Presupuestaria, 2014)

3 (diputados.gob.mx, 2014)

4 (Pontifes Martínez, 2002)

5 (CIDAC, 2012)

6 (Conafor, 2012)

7 (Crupy-UACH, 2014)

8 (Inegi, Sedesol, Conapo, 2010)

9 Cabe destacar que la inclusión de los 29 municipios de Hidalgo es reciente habiéndose realizado en el 2008.

10 (Inegi, Sedesol, Conapo, 2010)

11 (CIDAT 2003)

12 (datar. gouv. fr, 2014)

13 (pôle métropolitain loire bretagne.fr, 2014)

14 (pôles métropolitains; 2014)

### Bibliografía

Almomento.mx (2013) Se alistan gobernadores de la zona centro-occidente para conformar Mando Único. Al Momento Noticias. [En línea] [Fecha de consulta: 17 julio 2014]. Disponible en: <<http://www.almomento.mx/gobernadores-presentaran-a-pena-propuesta-de-comision-tecnica-para-mando-unico-de-policia/>>

Angelguardian.mx (2012) Acuerdan gobernadores de occidente crear Policía interestatal. Ángel Guardián. [En línea] 2012 [Fecha de consulta: 18 julio 2012]. Disponible en: <<http://angelguardian.mx/beta/acuerdan-gobernadores-de-occidente-crear-policia-interestatal/>>

cambioclimatico.yucatan.gob.mx (2014) Observatorio del Cambio Climático de Yucatán. Comisión Regional del Cambio Climático. [En línea] [Fecha de consulta: 18 julio 2014]. Disponible en: <<http://cambioclimatico.yucatan.gob.mx/agendas-cambio-climatico/comision-regional-cambio-climatico.php>>

Canadian Institute for Health Information (2014) Trends in National Health Expenditure, 1975 to 2013. Obtenido el 6 de julio de 2014 de: [http://www.cihi.ca/CIHI-ext-portal/internet/en/document/spending+and+health+workforce/spending/release\\_29oct13\\_infogra1pg](http://www.cihi.ca/CIHI-ext-portal/internet/en/document/spending+and+health+workforce/spending/release_29oct13_infogra1pg)

Cidac.org (2013) 8 Delitos Primero. Índice Delictivo. Centro de Investigación para el Desarrollo. [En línea] México, D.F, 2013. [Fecha de consulta: 18 julio 2014]. Disponible en: <[http://cidac.org/esp/uploads/1/Indice\\_Delictivo\\_CIDAC\\_2012.\\_8\\_delitos\\_primero\\_1.pdf](http://cidac.org/esp/uploads/1/Indice_Delictivo_CIDAC_2012._8_delitos_primero_1.pdf)>

Conafor.gob.mx (2014) Conservación del Mosaico de las Selvas en la Península de Yucatán. Comisión Nacional Forestal. Conservación del Mosaico de las Selvas en la Península de Yucatán. Fecha de modificación: 25 marzo 2014. Fecha de consulta: 18 julio 2014. Disponible en: <<http://www.conafor.gob.mx/portal/index.php/proceso-nacional-redd/e-acciones-tempranas/b-conservar-el-mosaico-de-las-selvas-en-la-peninsula-de-yucatan>>

Conapo.gob.mx (2010). Consejo Nacional de Población. Delimitaciones de las zonas metropolitanas de México 2010. [En línea] [Fecha de consulta: 25 agosto 2014]. Disponible en: [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Delimitacion\\_zonas\\_metropolitanas\\_2010\\_Capitulos\\_I\\_a\\_IV](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Delimitacion_zonas_metropolitanas_2010_Capitulos_I_a_IV)

Council of the Federation. (2003), Founding Agreement. Council of the Federation. Consultado el 5 de julio de 2014 de: [http://www.conseildelafederation.ca/phocadownload/publications/cof\\_founding-agreement.pdf](http://www.conseildelafederation.ca/phocadownload/publications/cof_founding-agreement.pdf)

Councilofthefederation (2013) From Innovation to Action: The First Report of the Health Care Innovation Working Group. Council of the Federation. Obtenido el 6 de julio de 2014 de: [http://www.councilofthefederation.ca/phocadownload/publications/health\\_innovation\\_report-e-web.pdf](http://www.councilofthefederation.ca/phocadownload/publications/health_innovation_report-e-web.pdf)

Councilofthefederation.ca (2013) Canada's Provinces and Territories Realize Real Savings in Healthcare through Collaboration. Council of the Federation. Obtenido el 6 de julio de 2014 de: [http://www.councilofthefederation.ca/phocadownload/newsroom-2013/health\\_care\\_july26-final.pdf](http://www.councilofthefederation.ca/phocadownload/newsroom-2013/health_care_july26-final.pdf)

Crupy-uach.org.mx (2014) Condiciones del medio ambiente natural de la región peninsular. Universidad Autónoma Chapingo. Centro Regional Universitario de la Península de Yucatán. [En línea] [Fecha de consulta 18 julio 2014] <<http://www.crupy-uach.org.mx/img/zona/doc/dbdea2b97a5af6fef4d3ee75ef845d45.pdf>>

Datar.gouv.fr (2014) CIADT du 18 décembre 2003: Pour un rayonnement européen des métropoles françaises. Délégation Interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale. <http://www.datar.gouv.fr/sites/default/files/datar/documentmetropoles.pdf>

Datar.gouv.fr (2014) Qui sommes-nous. Délégation Interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale. <http://www.datar.gouv.fr/qui-sommes-nous>

Diputados.gob (2014) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Fecha de actualización 07 julio 2014. [Fecha de consulta: 16 julio 2014]. Disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>>

DOF.gob.mx (2013). Diario Oficial de la Federación. CONVENIO de Coordinación por el que se crea la Comisión Ambiental de la Megalópolis, que celebran la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el Gobierno del Distrito Federal y los estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala. [en línea] [Fecha de consulta: 24

agosto 2014]. Disponible en: <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5316255&fecha=03/10/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5316255&fecha=03/10/2013)>

Edomexico.gob.mx (2006) Fondo Metropolitano. [En línea] [Fecha de consulta: 26 agosto 2014]. Disponible en: <http://www.edomexico.gob.mx/fondometropolitano/pdf/AvancesDiciembre2006.pdf>

Entiemporeal.mx (2012) Proponen la creación de una policía interestatal. [En línea] Guadalajara, México, 2012. [Fecha de consulta: 17 julio 2014]. Disponible en: [http](http://www.entemporeal.mx)

FNAU (2013) Les pôles métropolitains: outils d'interterritorialité. Les Dossiers FNAU. <<http://www.polemetropolitainloirebretagne.fr/wp-content/uploads/sites/10/FNAU-26-poles-BDEF-20-juillet.pdf>>

ICAOS (2012) Fiscal Year 2012 Annual Report. Interstate Commission for Adult Offender Supervision. Obtenido el 7 de Julio de 2014 de: [http://www.interstatecompact.org/Portals/0/library/publications/annual\\_reports/ICAOS\\_AnnualReport\\_FY2012.pdf](http://www.interstatecompact.org/Portals/0/library/publications/annual_reports/ICAOS_AnnualReport_FY2012.pdf)

Inegi.org.mx (2013) Estadísticas a propósito del día Internacional de la No Violencia. Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (Inegi). [En línea] Aguascalientes, 2012 [Fecha de consulta: 17 julio 2014]. Disponible en: <<http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Contenidos/estadisticas/2013/noviencia0.pdf>>

MEXICOEVALUA.COM (2010) Índice de inseguridad ciudadana y violencia. México Evalúa, Centro de Análisis de políticas públicas. [En línea]. [Fecha de consulta: 17 julio de 2014.] Disponible en <[http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/02/Indice\\_Inseguridad-Violencia-Low.pdf](http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/02/Indice_Inseguridad-Violencia-Low.pdf)>

Mountjoy, John J. (S/A) Interstate cooperation: Interstate compacts make a comeback. Obtenido el 7 de Julio de 2014 de: <http://www.csg.org/knowledgecenter/docs/ncic/Comeback.pdf>

NCIC (2013) 10 Frequently Asked Questions. National Center for Interstate Compacts. Obtenido el 7 de Julio de 2014 de: <http://www.csg.org/knowledgecenter/docs/ncic/CompactFAQ.pdf>

Ordenjuridicodemo.segob.gob.mx. Reglamento interno de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana. [En línea] [Fecha de consulta: 26 agosto 2014]. Disponible en: <http://ordenjuridicodemo.segob.gob.mx/Estatal/DISTRITO%20FEDERAL/Reglamentos/DFREG75.pdf>

Pôle métropolitain Loire Bretagne. FR (2014) Historique de la Dynamique Métropolitaine. Pôle Métropolitaine Loire Bretagne. <http://www.pole-metropolitainloirebretagne.fr/qui-sommes-nous/139-2/>

Pôles-metropolitains.fr (2014) Historique Institutionnel. Pôles Métropolitaines. <<http://www.poles-metropolitains.fr/historique-institutionnel>>

Pontifes Martínez, A. (2002) Relaciones intergubernamentales. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. El gobierno y la gestión municipal en México. Segunda parte. Número 65 Año 2002. [Fecha de consulta: 17 julio 2014]. Disponible en: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/65/pr/pr4.pdf>>

Qacontent.edomex.gob.mx. Gobierno del estado de México; Consejo Estatal de Población. Conformación de las zonas metropolitanas. [En línea] [Fecha de consulta: 27 agosto 2014]. Disponible en: [http://qacontent.edomex.gob.mx/idc/groups/public/documents/edomex\\_archivo/coespo\\_pdf\\_confzm.pdf](http://qacontent.edomex.gob.mx/idc/groups/public/documents/edomex_archivo/coespo_pdf_confzm.pdf)

Quadratin.com (2014) Planean Michoacán y Edomex creación de una policía interestatal. Agencia Mexicana de Información y Análisis. [En línea] 2012. [Fecha de consulta: 16 julio 2014] Disponible en: <http://www.quadratin.com.mx/justicia/Planean-Michoacan-y-Edomex-creacion-de-una-policia-interestatal/>

The Council of the State Governments (2003), Interstate Cooperation. The Council of the State Governments. Obtenido el 7 de Julio de 2014 de: <http://www.ncleg.net/documents/sites/committees/OEESC/8-24-09%20Meeting/Hudson%20-%20Interstate%20Cooperation.pdf>

Toussaint, E. (2012) Proyectan policía interestatal. [En línea] El Informador. Guadalajara, México, septiembre 2012. [Fecha de consulta: 17 julio 2014]. Disponible en: <<http://www.informador.com.mx/jalisco/2012/404187/6/proyectan-policia-interestatal.htm?iframe=true&width=90%25&height=90%25>>

transparenciapresupuestaria.gob (2014) Observatorio del gasto. Presupuesto de Egreso de la Federación 2014. [En línea] 2014 [Fecha de consulta: 18 julio de 2014]. Disponible en: <<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/ServletImagen?tipo=pdf&idDoc=933>>

wmata (2014) Momentum 2025. Washington Metropolitan Area Transit Authority Obtenido el 7 de Julio de 2014 de <http://www.wmata.com/momentum/2025.cfm>

wmata.com (2009) Washington Metropolitan Area Transit Authority Compact as Amended though August 2009. Obtenido el 7 de Julio de 2014 de: [http://www.wmata.com/about\\_metro/docs/Compact\\_Annotated\\_2009\\_final.pdf](http://www.wmata.com/about_metro/docs/Compact_Annotated_2009_final.pdf)

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 2 de diciembre de 2014.— Diputados: Abel Octavio Salgado Peña, José Luis Flores Méndez, Dulce María Muñiz Martínez (rúbricas).»

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

---

#### CODIGO CIVIL FEDERAL

---

«Iniciativa que reforma los artículos 55, 58 y 98 del Código Civil Federal, a cargo de la diputada Verónica García Reyes, del Grupo Parlamentario del PRD

#### I. Planteamiento del problema

Los recientes cien años en la historia de la humanidad han tenido entre otras muchas características la reivindicación de los sectores vulnerables de la población, entre ellos, lamentablemente, tenemos a las mujeres, desde los movimientos de liberación femenina de los años sesenta del siglo inmediato anterior, hasta la fecha, han sido continuos los avances en la materia, con lamentablemente, también retrocesos.

El Estado mexicano sin duda, ha avanzado sustancialmente al respecto, y de ser una sociedad notoriamente machista, en la que sólo se reconocía la labor de la mujer en el soporte familiar y en las actividades domésticas, hoy vemos que desde nuestra Carta Magna se reconoce a plenitud la igualdad entre hombres y mujeres.

Sin embargo quedan muchos y diversos resabios de una legislación secundaria en la cual el mandato constitucional se pierde y hasta es violentado, uno de ellos es precisamente el relativo al régimen legal vigente en materia de la filiación.

El nombre y el vínculo filial que significan los apellidos, es uno de los resabios más notables de esta discriminación aún vigente. En la autodenominada “democracia por excelencia”, los Estados Unidos de América, se llega al extremo de que el apellido originario de la mujer es cambiado por el apellido del esposo. En la concepción cultural latinoamericana, sería como si después de casarse, jurídicamente se convirtieran en “hermanos”.

En tanto, en el ámbito jurídico mexicano, en el nivel normativo supremo se ha determinado la igualdad entre hombre y mujer, del mismo modo que se prohíbe todo tipo de discriminación, los artículos constitucionales siguientes 1o. y 4o. así lo mandatan:

Artículo 1. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

...

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

Artículo 4. (Se deroga el párrafo primero).

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

...

Debe tenerse presente que México es un estado signatario de la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, emitida por la Asamblea General de la Organización de la Naciones Unidas, la que en su artículo tercero define:

Artículo 3. La mujer tiene derecho, en condiciones de igualdad, al goce y la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural, civil y de cualquier otra índole. Entre estos derechos figuran:

- a) El derecho a la vida 6/;
- b) **El derecho a la igualdad 7/;**
- c) El derecho a la libertad y la seguridad de la persona 8/;
- d) El derecho a igual protección ante la ley 7/;

- e) El derecho a verse libre de todas las formas de discriminación 7/;
- f) El derecho al mayor grado de salud física y mental que se pueda alcanzar 9/;
- g) El derecho a condiciones de trabajo justas y favorables 10/;
- h) El derecho a no ser sometida a tortura, ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes 11/.

En tanto el artículo cuarto indica:

Artículo 4. Los estados deben condenar la violencia contra la mujer y no invocar ninguna costumbre, tradición o consideración religiosa para eludir su obligación de procurar eliminarla.

El Código Civil Federal<sup>1</sup>, por otra parte, indica en el artículo segundo que:

Artículo 2. La capacidad jurídica es igual para el hombre y la mujer; en consecuencia, la mujer no queda sometida, por razón de su sexo, a restricción alguna en la adquisición y ejercicio de sus derechos civiles.

En el Distrito Federal se ha llegado al extremo de expedir una ley que regula la igualdad entre hombre y mujeres, Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres en el Distrito Federal, son dignos de transcribirse los artículos 1o. y 2o.:

Artículo 1. La presente ley de orden público, de interés social y de observancia general en el Distrito Federal y tiene por objeto regular, proteger y garantizar el cumplimiento de las obligaciones en materia de igualdad sustantiva entre el hombre y la mujer, mediante la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer en los ámbitos público y privado; así como el establecimiento de acciones afirmativas a favor de las mujeres y de mecanismos institucionales que establezcan criterios y orienten a las autoridades competentes del Distrito Federal en el cumplimiento de esta ley.

Artículo 2. Para efectos de esta ley, serán principios rectores la igualdad sustantiva, la equidad de género, la no discriminación y todos aquellos aplicables contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los instrumentos internacionales de los que Mé-

xico sea parte, la legislación federal y del Distrito Federal.

Las disposiciones normativas transcritas sin duda son justas, pero la realidad fáctica indica que la discriminación legal en perjuicio de la mujer persiste en México. El contenido normativo del propio Código Civil Federal así como el correlativo del Distrito Federal y de treinta entidades federativas, los diversos reglamentos del Registro Civil en la mayoría de los estados (excepto Yucatán), así como la costumbre burocrática, indican lo contrario en un punto esencial en la vida de los seres humanos: el nombre, en específico el registro de los hijos y las respectivas actas de nacimiento. Es la filiación paterna la que impera, así, al paso de dos generaciones, el único apellido que persiste es el del vínculo paterno.

Contrario a lo dispuesto por la Constitución mexicana, por diversos acuerdos internacionales<sup>2</sup> y la legislación secundaria, la discriminación por cuestión de género es una realidad vigente en el orden jurídico mexicano en algo que es esencial como lo es el vínculo filial, quizás por ser tan obvio, tan evidente y a la vez tan enraizado en la “conciencia” colectiva, hasta la fecha no ha sido abordado, ni por los movimientos de reivindicación de género de índole feministas, ni muchos menos por los órganos legislativos (excepción de Yucatán y el Distrito Federal, que no obstante, son materia de crítica, por incompletas y por mantener la discriminación, a pesar de los sofismas con los que se adornaron las modificaciones legales respectivas).

## I. Integración del nombre en los Estados Unidos Mexicanos

### 1.1. El nombre en el sistema jurídico mexicano

El nombre en México se integra por el nombre (en estricto sentido) y los apellidos paterno y materno, es uno de los atributos de la personalidad (desde la perspectiva ius civilista) y es un derecho humano fundamental. Novales (2003), al respecto indica: “El nombre es el signo estable de individualización que sirve para distinguir a cada persona de las demás.” “La filiación determina los apellidos de las personas. La asignación de apellidos no es más que un efecto de la Constitución de la relación jurídica entre los padres y su prole.” (Novales, 2003).

El artículo 58 del Código Civil Federal determina del modo siguiente la primacía del apellido paterno en la integración del nombre de los descendientes:

**Artículo 58.** El acta de nacimiento se levantará con asistencia de dos testigos. Contendrá el día, la hora y el lugar del nacimiento, el sexo del presentado, el nombre y apellidos que le correspondan; asimismo, la razón de si se ha presentado vivo o muerto; la impresión digital del presentado. Si éste se presenta como hijo de padres desconocidos, el juez del Registro Civil le pondrá el nombre y apellidos, haciéndose constar esta circunstancia en el acta.

Si el nacimiento ocurriere en un establecimiento de reclusión, el juez del Registro Civil deberá asentar como domicilio del nacido, el Distrito Federal.

En los casos de los artículos 60 y 77 de este Código el juez pondrá el apellido paterno de los progenitores o los dos apellidos del que lo reconozca.

## II. Régimen legal vigente en la materia

### 2.1. Régimen constitucional

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en los artículos 1o., 4o., 124 y 133 indica lo siguiente:

**Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

...

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

**Artículo 4o.** (Se deroga el párrafo primero).

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

...

**Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.

**Artículo 133.** Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.

Conforme a los últimos dos artículos, tenemos que en nuestro país existe una división de atribución de facultades delimitadas por los ámbitos federales y estatal; de tal modo que el derecho civil es potestad competencial de los estados de la federación, sin embargo persiste la legislación civil federal por la aplicación supletoria en materia mercantil, y por los territorios bajo competencia directa de la federación (embajadas, buques bajo pabellón nacional, colonias carcelarias –como las Islas Mariás-). Por lo cual sigue teniendo aplicación el Código Civil Federal.

### 2.2. Código Civil Federal

Los artículos 55 y 58 (éste ya transcrito) manifiestan una posición “machista” en el régimen legal aplicable.

**Artículo 55.** Tienen obligación de declarar el nacimiento, el padre y la madre o cualquiera de ellos, **a falta de éstos, los abuelos paternos y, en su defecto, los maternos**, dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que ocurrió aquél.

Los médicos cirujanos o matronas que hubieren asistido al parto, tienen obligación de dar aviso del nacimiento al juez del Registro Civil, dentro de las veinticuatro horas siguientes. La misma obligación tiene **el jefe de familia en cuya casa haya tenido lugar el alumbramiento, si éste ocurrió fuera de la casa paterna**.

### 2.3. Situación en la legislación estatal en México

#### 2.3.1. Yucatán.

El 4 de abril de 2012 fue promulgado el Código de Familia del Estado de Yucatán, cuerpo normativo que viene a in-

novar (en el medio mexicano) la manera en que se regula esta materia, en la exposición de motivos del apartado que nos ocupa, textualmente dice<sup>3</sup>:

En consecuencia... a partir de la entrada en vigor de la reforma al artículo 1o. constitucional, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, entre las que se encuentra el Congreso del Estado de Yucatán, están obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución federal, sino también por aquellos contenidos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se conoce en la doctrina como principio pro homine, o también llamado principio pro persona.

En virtud de lo antes expuesto, es importante señalar que en fecha 9 de enero de 1981 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la aprobación por parte del Senado de la **Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación de la Mujer**, misma que entró en vigor para México el 3 de septiembre de 1981; que toralmente versa en eliminar toda “discriminación contra la mujer” entendiéndose por esta expresión como toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

Asimismo, constriñó a los estados miembros, como es el caso de México, a que condenen la discriminación contra la mujer en todas sus formas, mediante todos los medios apropiados y sin dilaciones, siguiendo una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y comprometiéndolos a consagrar, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, que aseguren el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.

Para tal efecto, la convención citada, también obliga a los estados parte, a tomar todas las medidas apropiadas para

modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres.

En la parte que nos interesa, en los asuntos relacionados con el matrimonio, hijos y las relaciones familiares, para asegurar las condiciones de igualdad de hombres y mujeres, en el artículo 16 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación de la Mujer, se establece lo siguiente<sup>4</sup>:

#### “Artículo 16

**1. Los estados parte adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurarán en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:**

- a) El mismo derecho para contraer matrimonio;
- b) El mismo derecho para elegir libremente cónyuge y contraer matrimonio sólo por su libre albedrío y su pleno consentimiento;
- c) Los mismos derechos y responsabilidades durante el matrimonio y con ocasión de su disolución;
- d) **Los mismos derechos y responsabilidades como progenitores, cualquiera que sea su estado civil, en materias relacionadas con sus hijos; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial;**
- e) **Los mismos derechos a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos** y a tener acceso a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer estos derechos;

f) Los mismos derechos y responsabilidades respecto de la tutela, curatela, custodia y adopción de los hijos, o instituciones análogas cuando quiera que estos conceptos existan en la legislación nacional; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial;

**g) Los mismos derechos personales como marido y mujer, entre ellos el derecho a elegir apellido, profesión y ocupación;**

**h) Los mismos derechos a cada uno de los cónyuges en materia de copropiedad, compras, gestión, administración, goce y disposición de los bienes, tanto a título gratuito como oneroso.**

2. No tendrán ningún efecto jurídico los esponsales y el matrimonio de niños y se adoptarán todas las medidas necesarias, incluso de carácter legislativo, para fijar una edad mínima para la celebración del matrimonio y hacer obligatoria la inscripción del matrimonio en un registro oficial.”

Consecuentemente, después de haber realizado un minucioso estudio, y como se mencionó anteriormente que los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte en materia de derechos humanos, tendrán carácter complementario a las garantías individuales y formarán parte de la Constitución; y atendiendo a la interpretación más amplia y “pro homine” de los tratados internacionales consideramos, que la propuesta del artículo 253 del Código de Familia, defiende los derechos de igualdad entre hombre y mujer, al establecer que ambos progenitores podrán acudir al oficial del Registro Civil a registrar a su hijo o hija, pudiendo escoger de mutuo acuerdo el orden en que se colocarán los apellidos de su hijo; sin embargo, es preciso realizar modificaciones a esa propuesta para adicionar, que el **orden de los apellidos que se acuerde entre los mismos progenitores es el que deberá regir para los demás hijos del mismo vínculo**, por lo tanto, el artículo 253 quedaría de la siguiente forma:

**“Potestad de ambos progenitores para elegir el orden de los apellidos**

**Artículo 253.** Cuando ambos progenitores acudan ante el oficial del Registro Civil a registrar a un hijo o hija pueden escoger, de común acuerdo, el orden en que se colocarán los apellidos de su hijo o hija. En caso de que no exista acuerdo respecto del orden que deben seguir los apellidos del hijo o hija, se debe levantar el acta figurando en primer término el apellido paterno.

Las reglas, requisitos y demás formalidades relacionadas con el orden de los apellidos de los hijos o hijas, se sujetarán a lo establecido por la legislación que regula el Registro Civil del estado.

**El acuerdo de los padres respecto al orden de los apellidos, regirá para los demás hijos del mismo vínculo”.**

Esta propuesta se presenta como una innovación, ya que mediante ésta se garantizan los derechos de la mujer en cuanto a la igualdad y equidad de género, siendo que a partir de esta propuesta la madre podrá elegir junto con su pareja los apellidos de sus hijos; sin embargo, para no generar confusión y tener un orden lógico y legal y evitar que entre los mismos hermanos, tengan apellidos diferentes, es preciso fijar como de gran prioridad, que el orden de los apellidos que se acuerde entre los mismos progenitores, es el que deberá regir para los demás hijos del mismo vínculo, para que haya una relación interfamiliar; aunado a ello también se establecieron las reglas, requisitos y demás formalidades relacionadas con el orden de los apellidos de los hijos, que se sujetarán a lo establecido por la legislación que regula el Registro Civil del estado.

Asimismo, y a efecto de clarificar el uso de los apellidos cuando se haya optado por colocar el primer apellido el materno y el segundo apellido el paterno; se deberán considerar como primero y segundo apellido el orden en que los padres hayan optado colocarlos, en términos de lo dispuesto en el presente artículo; lo que hace que se adicione un párrafo final al artículo 253 para quedar en los siguientes términos:

**“Cuando en algún trámite de cualquier especie se requiera específicamente el apellido paterno y el materno, se deberán considerar como primero y segundo apellido el orden en que los padres hayan optado colocarlos, en términos de lo dispuesto en el presente artículo.”**

**2.3.2. Distrito Federal. Reforma aprobada, no publicada y por tanto sin vigencia**

El pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó una reforma al Código Civil el 10 de junio de 2014; mediante la cual se modifican los artículos 58 y 395 del Código Civil para el Distrito Federal; la cual no ha sido publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, por lo que aún no es ley vigente y aplicable:

Artículo 58. El acta de nacimiento contendrá el día, la hora y el lugar del nacimiento, el sexo del presentado, el nombre o nombres propios y los primeros apellidos parentales que le correspondan, asimismo, en su caso, la razón

de si el registrado se ha presentado vivo o muerto y la impresión digital del mismo. Si se desconoce el nombre de los padres, el juez del Registro Civil le pondrá el nombre y apellidos, haciendo constar esta circunstancia en el acta.

**El orden de los apellidos será designado por acuerdo entre los padres y/o madres según sea el caso, y dicho acuerdo regirá para los demás hijos del mismo vínculo; en caso de desacuerdo, el orden se determinará bajo la regla general.**

...

...

**Artículo 395.** El que adopta tendrá respecto de la persona y bienes del adoptado, los mismos derechos y obligaciones que tienen los padres respecto de la persona y bienes de los hijos. El adoptante dará nombre y sus apellidos al adoptado, a menos que la pareja adoptante declare, de manera conjunta, cuando estén adoptando, que el niño tendrá el primer apellido de cada uno de los padres; o que, por circunstancias específicas, no se estime conveniente.

### Transitorios

**Primero.** La presente reforma y adición entrará en vigor a los 90 días siguientes de su publicación.

**Segundo.** La vigencia del anterior transitorio será para efecto de que el Registro Civil del Distrito Federal en el ámbito de su competencia realice las adecuaciones a sus formatos y dé la capacitación correspondiente a su personal administrativo que será el encargado de la aplicación de la presente reforma.

**Tercero.** De la misma manera, el jefe del Gobierno del Distrito Federal, deberá realizar las adecuaciones necesarias para que se armonice el Reglamento del Registro Civil del Distrito Federal de acuerdo a la presente reforma.

**Cuarto. Publíquese** en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y para su mayor difusión en el Diario Oficial de la Federación.

## III. Análisis a los cuerpos normativos en la materia

### 3.1. Objetivos sin alcanzar

La innovación de la que se presume en el Código de Familia del Estado de Yucatán confirma el estatuto discriminatorio hacia la mujer, porque ante un probable desacuerdo, la opinión que cuenta es la del hombre.

Como podemos ver, el tema está siendo abordado por legisladores de dos entidades federativas (Yucatán y el Distrito Federal), sin embargo en ambos casos de manera incorrecta e incompleta, el primer estado porque continua con la discriminación a la mujer; la segunda entidad porque llevó a cabo una reforma que en términos prácticos deja la situación en los mismos términos (artículo 58, segundo párrafo, in fine: “en caso de desacuerdo, el orden se determinará bajo la regla general.”).

### 3.2. Análisis de la discriminación a la mujer en el orden jurídico mexicano

- En algunas entidades federativas, los códigos civiles o sus equivalentes, reconocen como válido que la mujer adopte el apellido del cónyuge (de un modo similar al que se sigue en el *common law*) y en otros (la mayoría) aunque no existe una disposición legal, la costumbre ha reconocido dicha práctica.
- La preposición “de” que se antepone al agregado de los apellidos del esposo, indica según la definición del diccionario de la Real Academia Española, la idea de pertenencia o de propiedad. Es decir, el que se incluyan los apellidos del esposo con la preposición “de” antepuesta, indica que la esposa es *propiedad* del marido.
- La jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación (de México) ha emitido criterios que justifican y “legalizan” esta costumbre, lo cual puede asumirse como una exceso, porque los tribunales tienen autorización para generar jurisprudencia o tesis interpretativas, cuando se presenta una anomia o una antinomia, situación que no se presenta en este supuesto.
- Tratándose de la mujer casada en México, algunas modifican la composición de su nombre como consecuencia del matrimonio, lo cual en general adolece de fundamento legal, pues no hay disposición en el Código Civil Federal (ni el del Distrito Federal), ni lo hubo en los códigos civiles de 70 y 84, ni en la Ley de Relacio-

nes Familiares, en la que dicha práctica se sustente. Se trata de una costumbre (de sectores sociales conservadores) no reconocida por la ley (**exceptuando al estado de Jalisco**<sup>5</sup>).

- No obstante la Ley del Notariado del DF es contraria a la costumbre antes indicada. Así lo explica Domínguez Martínez (2000), “las leyes del notariado aluden invariablemente a que la mujer casada use sus dos apellidos, paterno y materno, en su nombre cuando comparece en un instrumento notarial”.
- El que las mujeres integren a su nombre los apellidos del esposo da pie a una amplia gama de situaciones conflictivas en el devenir de la pareja y de la persona en lo individual, esta situación es representativa del pensamiento más conservador y anquilosado de la sociedad mexicana, que es causa y consecuencia de mantener en un segundo plano a la mujer.

#### IV. Antinomia entre la legislación secundaria y el artículo 4o. constitucional

Excepto el estado de Yucatán y el Distrito Federal, el resto de los estados de la República mexicana no han reformado su legislación civil para atender lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales que ha signado México y que son norma obligatoria.

Sin embargo, las 32 entidades federativas que integran a los Estados Unidos Mexicanos, tienen una legislación secundaria que incumple con lo ordenado por la Constitución General de la República y con los tratados internacionales aplicables (incluyendo por incompleta o no vigente los casos de Yucatán y el Distrito Federal, tal como ya se explicó).

##### 4.1. Problemática subsistente en la legislación mexicana

Hemos planteado que la problemática que se presenta consiste en la notoria discriminación a la mujer respecto a su descendencia, que sin ninguna razón pierde el apellido materno a partir de la segunda generación (nietos), lo cual es evidentemente contrario a lo indicado en el artículo 4o. constitucional antes expuesto.

En consecuencia proponemos reformar el Código Civil Federal en los artículos siguientes: 55 y 58. Y que estas modificaciones sirvan de marco de referencia obligatorio para

las legislaturas estatales a efecto de resolver este resabio discriminatorio contra el género femenino.

#### Reformas sugeridas al Código Civil Federal

**Artículo 55.** Tienen obligación de declarar el nacimiento, el padre y la madre o cualquiera de ellos, **a falta de éstos, los abuelos**, dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que ocurrió aquél.

Los médicos cirujanos o matronas que hubieren asistido al parto, tienen obligación de dar aviso del nacimiento al juez del Registro Civil, dentro de las veinticuatro horas siguientes. La misma obligación tiene quien sea jefe de familia en cuya casa haya tenido lugar el alumbramiento, si éste ocurrió fuera de la casa familiar.

**Artículo 58.** ...

Si el nacimiento ocurriere en un establecimiento de reclusión, el juez del Registro Civil deberá asentar como domicilio del nacido, el Distrito Federal.

En los casos de los artículos 60 y 77 de este código el juez pondrá el apellido de los progenitores o los dos apellidos del que lo reconozca.

**El orden de los apellidos será el que se haya convenido en el acta de matrimonio, tratándose de concubinato o de madre soltera, la mujer determinará libremente cuál será el apellido inicial de su descendencia.**

**Artículo 98.** Al escrito a que se refiere el artículo anterior, se acompañará:

I. ...

**VIII. El convenio por el cual se determine cuál apellido será el que vaya inicialmente en el nombre de los descendientes, éste orden regirá para todos los descendientes del matrimonio y solamente podrá ser modificado antes de que tengan descendencia.**

Contando con esos elementos técnicos y derivado de las consideraciones teóricas que justifican la presente iniciativa, Verónica García Reyes, en mi carácter de diputada de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71,

fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de los artículos 1o. y 3o. párrafo 1 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y de los artículos 6, numeral 2; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, me permito presentar a esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que modifican diversas disposiciones del Código Civil Federal**

**Artículo Único.** Se modifican los artículos 55, 58 y 98 del Código Civil Federal para quedar como sigue:

**Artículo 55.** Tienen obligación de declarar el nacimiento, el padre y la madre o cualquiera de ellos, **a falta de éstos, los abuelos**, dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que ocurrió aquél.

Los médicos cirujanos o matronas que hubieren asistido al parto, tienen obligación de dar aviso del nacimiento al juez del Registro Civil, dentro de las veinticuatro horas siguientes. La misma obligación tiene **quien sea jefe de familia** en cuya casa haya tenido lugar el alumbramiento, si éste ocurrió fuera de la casa familiar.

**Artículo 58.** El acta de nacimiento se levantará con asistencia de dos testigos. Contendrá el día, la hora y el lugar del nacimiento, el sexo del presentado, el nombre y apellidos que le correspondan; asimismo, la razón de si se ha presentado vivo o muerto; la impresión digital del presentado. Si éste se presenta como hijo de padres desconocidos, el juez del Registro Civil le pondrá el nombre y apellidos, haciéndose constar esta circunstancia en el acta.

Si el nacimiento ocurriere en un establecimiento de reclusión, el juez del Registro Civil deberá asentar como domicilio del nacido el Distrito Federal.

En los casos de los artículos 60 y 77 de este código el juez pondrá el **apellido** de los progenitores o los dos apellidos del que lo reconozca.

**El orden de los apellidos será el que se haya convenido en el acta de matrimonio, tratándose de concubinato o de madre soltera, la mujer determinará libremente cuál será el apellido inicial de su descendencia.**

**Artículo 98.** Al escrito a que se refiere el artículo anterior, se acompañará:

I. El acta de nacimiento de los pretendientes y en su defecto un dictamen médico que compruebe su edad, cuando por su aspecto no sea notorio que el varón es mayor de dieciséis años y la mujer mayor de catorce;

II. La constancia de que prestan su consentimiento para que el matrimonio se celebre, las personas a que se refieren los artículos 149, 150 y 151;

III. La declaración de dos testigos mayores de edad que conozcan a los pretendientes y les conste que no tienen impedimento legal para casarse. Si no hubiere dos testigos que conozcan a ambos pretendientes, deberán presentarse dos testigos por cada uno de ellos;

IV. Un certificado suscrito por un médico titulado que asegure, bajo protesta de decir verdad, que los pretendientes no padecen sífilis, tuberculosis, ni enfermedad alguna crónica e incurable que sea, además, contagiosa y hereditaria.

Para los indigentes tienen obligación de expedir gratuitamente este certificado los médicos encargados de los servicios de sanidad de carácter oficial;

V. El convenio que los pretendientes deberán celebrar con relación a sus bienes presentes y a los que adquieran durante el matrimonio. En el convenio se expresará con toda claridad si el matrimonio se contrae bajo el régimen de sociedad conyugal o bajo el de separación de bienes. Si los pretendientes son menores de edad, deberán aprobar el convenio las personas cuyo consentimiento previo es necesario para la celebración del matrimonio. No se puede dejar de presentar este convenio ni aun a pretexto de que los pretendientes carecen de bienes, pues en tal caso, versará sobre los que adquieran durante el matrimonio. Al formarse el convenio se tendrá en cuenta lo que disponen los artículos 189 y 211, y el oficial del Registro Civil deberá tener especial cuidado sobre este punto, explicando a los interesados todo lo que necesiten saber a efecto de que el convenio quede debidamente formulado.

Si de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 185 fuere necesario que las capitulaciones matrimoniales consten en escritura pública, se acompañará un testimonio de esa escritura.

VI. Copia del acta de defunción del cónyuge fallecido si alguno de los contrayentes es viudo, o de la parte reso-

lutiva de la sentencia de divorcio o de nulidad de matrimonio, en caso de que alguno de los pretendientes hubiere sido casado anteriormente;

VII. Copia de la dispensa de impedimentos, si los hubo.

**VIII. El convenio por el cual se determine cuál apellido será el que vaya inicialmente en el nombre de los descendientes, éste orden regirá para todos los descendientes del matrimonio y solamente podrá ser modificado antes de que tengan descendencia.**

### Transitorio

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

### Notas:

1. El correlativo para el Distrito Federal, dispone en el artículo segundo, idéntico contenido normativo.
2. Cfr. Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer. [http://www2.ohchr.org/spanish/law/mujer\\_violencia.htm](http://www2.ohchr.org/spanish/law/mujer_violencia.htm)
3. Código de Familia para el Estado de Yucatán, promulgado el 4 de abril de 2012. Los subrayados, negritas y cursivas son textualmente copiados de la versión original. Obtenida de la página electrónica: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/>
4. Los resaltados (negritas y subrayado) son copia textual de la versión original publicada en la versión oficial.
5. Cfr. Código Civil del Estado de Jalisco: Artículo 65.- La mujer casada podrá agregar a su nombre de soltera y anteponiendo la preposición “de” uno o dos apellidos de su marido; también podrá suprimir los apellidos propios, agregando con la misma preposición los que correspondan a su cónyuge.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 2 de diciembre de 2014.— Diputada Verónica García Reyes (rúbrica).»

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

### LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

«Iniciativa que reforma el artículo 6o. de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, a cargo de la diputada Lourdes Adriana López Moreno, del Grupo Parlamentario del PVEM

Lourdes Adriana López Moreno, diputada a la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados somete a la consideración del honorable pleno de la Cámara de Diputados, iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 6 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

El artículo sexto de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, contiene la posibilidad de excluir daños ambientales mediante estándares contenidos en una norma oficial mexicana.

Al respecto resulta importante mencionar que al crearse, por mandato constitucional, un régimen unificado de responsabilidad por daño ambiental y una sola definición de éste aplicable a diversos procedimientos entre los se incluyen los procesos administrativos de acción colectiva y en particular los penales, la exclusión o modificación del estándar de daño ambiental, a través del procedimiento de normalización, resulta inconstitucional; en especial en materia de delitos contra el ambiente y la gestión ambiental.

En efecto, uno de los elementos de los delitos contra el ambiente es precisamente el daño ocasionado al ambiente. Bajo el principio constitucional de **reserva de ley** un elemento del tipo penal **no** puede ser acotado, ampliado o modificado por normas que no son producto del proceso legislativo y que por tanto tengan un rango menor al de una ley federal.

Es importante destacar que en la reforma al Código Penal Federal en materia de delitos contra el ambiente y la gestión ambiental, publicado el 6 de febrero de 2002, el legislador dejó en claro la necesidad de evitar cualquier tipo de reenvío a la normas oficiales mexicanas. Lo cual puede leerse tanto en la exposición de motivos de la iniciativa que da lugar a la reforma, como del propio texto previo de los

tipos penales ambientales y los tipos penales vigentes en donde de manera expresa fueron eliminadas las normas oficiales mexicanas como instrumentos para integrar los tipos penales.

En ese sentido, resulta indispensable mantener el cumplimiento del mandato constitucional y la intención clara del legislador al expedir la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, en el sentido de crear un sistema unificado de responsabilidad por daño ambiental, pues en caso contrario, es decir, en caso de excluir la materia penal ambiental del diseño de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, se generarían sentencias contradictorias entre el sistema penal, el administrativo y las resoluciones de los nuevos jueces de distrito con jurisdicción ambiental especializada que conocen de las acciones colectivas por daño ambiental.

Por ello y a efecto de evitar una indeseable regresión legislativa, y por el contrario, lograr mantener el avance de unificación normativa que permite la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental en materia penal, administrativa, ambiental, de justicia alternativa y de amparo aplicando un solo concepto de daño al ambiente, al mismo tiempo que se procure la constitucionalidad del sistema de normas creado por la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, se propone la eliminación de la fracción II del artículo 60. de dicho ordenamiento. Sirve para sustentar la presente propuesta la siguiente tesis en materia constitucional:

Época: Novena Época

Registro: 161926

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXXIII, junio de 2011

Materia(s): constitucional

Tesis: I.1o. (I Región) 7 A

Página: 1081

Actos administrativos generales. Deben sujetarse a los principios de reserva de la Ley de Subordinación Jerárquica. Los actos administrativos generales, aun cuando no son reglamentos desde una óptica formal, reflejan la voluntad de la administración pública en ejercicio de sus potestades, con efectos generales, por lo que deben sujetarse a los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica, ya que la voluntad plasmada por la

autoridad administrativa no puede exceder lo dispuesto en la ley ni invadir la facultad del legislador. Lo anterior es así, porque el acto administrativo general se dicta en observancia de la ley, de lo que resulta que es competencia exclusiva de ésta determinar el qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, a diferencia del decreto o acuerdo, que sólo operará dentro del límite del cómo, es decir, únicamente podrá establecer los lineamientos para la ejecución del mandato legal.

Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región.

Amparo en revisión 1071/2010. 25 de enero de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: Andrea Zambrana Castañeda. Secretarios: José Fabián Romero Gómez y Andrés Miranda Aguilar.

Por lo anterior expuesto y fundado, someto a la consideración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 60. de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, para quedar como sigue

### **Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental**

**Único.** Se reforma y adiciona el artículo 60. de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, para quedar como sigue:

**Artículo 60.** No se considerará que existe daño al ambiente cuando los menoscabos, pérdidas, afectaciones, modificaciones o deterioros no sean adversos en virtud de haber sido expresamente manifestados por el responsable y explícitamente identificados, delimitados en su alcance, evaluados, mitigados y compensados mediante condicionantes, y autorizados por la secretaría, previamente a la realización de la conducta que los origina, mediante la evaluación del impacto ambiental o su informe preventivo, la autorización de cambio de uso de suelo forestal o algún otro tipo de autorización análoga expedida por la secretaría.

La excepción prevista en el presente artículo no operará cuando se incumplan los términos o condiciones de la autorización expedida por la autoridad.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 2 de diciembre de 2014.— Diputada Lourdes Adriana López Moreno (rúbrica).»

### Se turna a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, para dictamen.

---

#### CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

---

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Ricardo Cantú Garza y suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario del PT

Los abajo firmantes y el suscrito, Ricardo Cantú Garza, diputado a la LXII 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 en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 2o., 4o., 27 y el inciso b) fracción III del artículo transitorio quinto del decreto de reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2013, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

#### Exposición de Motivos

En la actividad agrícola se ha dado una tendencia para sembrar semillas genéticamente modificadas (GM) a las que se les ha denominado: transgénicos. Desde el año 2009, el gobierno federal ha otorgado permisos para la siembra experimental, tal es el caso del maíz.

La pérdida de biodiversidad se ha multiplicado en las regiones megadiversas del país. México es considerado **centro de origen y de diversidad genética del maíz**, es muy preocupante y es imposible la coexistencia entre cultivos GM y cultivos nativos, orgánicos y convencionales.

Los organismos genéticamente modificados no son lo mismo que los híbridos, o variedades mejoradas genéticamente. Se trata de un experimento a gran escala basado en un modelo científico que está en entre dicho, ya que el impacto al medio ambiente con el incremento del uso de agrotó-

xicos en la agricultura, ha desarrollado la resistencia en plagas afectando agua y suelo.

En México existen 59 especies de maíz. Nuestro país en el año 2012, ocupó el cuarto lugar entre los principales productores de este bien natural, alcanzando una cosecha de 18 mil 400 toneladas producidas en ese año y calculando una producción de 21 mil toneladas para 2013.

El consumo per cápita de tortilla de maíz blanco es de 60 kilogramos, con lo que se acredita la relevancia de este producto en la dieta de los mexicanos.

Durante los últimos años, en estados como Sinaloa, Sonora, Chihuahua y Tamaulipas, se ha autorizado, particularmente en el caso del maíz, la siembra con semillas genéticamente modificadas en forma experimental sin autorización para comercializarla, pero éstas han sido agresivas con los maíces nativos existentes en estas regiones.

Un estudio en la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Yucatán establece los impactos económicos negativos de la soya transgénica, sin contar los daños ambientales, sería 55 veces mayor a su beneficio total. La aportación global a la economía de la miel es mucho mayor que la soya en una proporción de 3 a 1.

Existen registros de que en 2012 se anularon permisos de siembra de soya transgénica en 253 mil 500 hectáreas que otorgó Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) con el aval de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), en siete estados de la república, entre ellos Yucatán, donde se produjeron 40 toneladas de miel, las cuales fueron contaminadas con polen transgénico, lo que impidió su comercialización en la Unión Europea. Los apicultores mayas actuaron contra este permiso, el juzgado dio el fallo prohibiendo la siembra de soya transgénica a escala comercial en Yucatán y Campeche.

Este caso es muy relevante porque hace valer el principio de multiculturalidad contenido en la constitución así como el derecho a la consulta previa, que procede en caso de posible afectación. Es decir no se requiere que el daño esté probado. En tercer lugar, reconoce el principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro, junio 1992.

Las siembras de maíz transgénico, en un contexto violatorio de la ley emitieron opinión negativa a 209 solicitudes. A pesar de ello el gobierno las aprobó.

La semilla genéticamente modificada tiene un costo mayor al de la semilla híbrida (entre 15 y 20 por ciento superior).

En países donde se ha permitido la siembra comercial de organismos genéticamente modificados (OGM) como Estados Unidos, se ha concentrado la oferta de semillas, el control de su precio y las mejores tierras en un pequeño número de corporaciones multinacionales.

Los transgénicos no producen más. Si comparamos el incremento de producción de maíz en Estados Unidos (con transgénicos) entre los años 1986 y 2010, con el de países del oeste de Europa (sin transgénicos), veremos cómo no hay una diferencia significativa entre los dos, siendo incluso más elevado el incremento en el oeste de Europa, con un crecimiento de 82 mil 899 kilogramos por hectárea (kg/ha) respecto a los 82.841 kg/ha de los Estados Unidos.

El cultivo de transgénicos eleva el uso de fertilizantes respecto a las variedades híbridas y nativas, generando resistencias a herbicidas, provocando la aparición de súper malezas, y de súper insectos, por lo que se eleva el uso de estos químicos.

Por ejemplo, en el periodo comprendido entre 1996 y 2011, Estados Unidos incrementó el uso de los mismos en 239 millones de kilogramos.

Los transgénicos están diseñados para resistir herbicidas y plaguicidas, producidos y comercializados por las mismas corporaciones Monsanto, Dupont, Bayer, Aventis, Syngenta (antes Novartis), BASF y Dow.

Ante esta problemática, más de 800 científicos de 82 países firmaron la carta remitida a todos los gobiernos del mundo donde hacen un llamado a la suspensión inmediata de todas las emisiones ambientales de cultivos transgénicos y productos derivados de los mismos, tanto comercialmente como en pruebas a campo abierto, durante al menos 5 años.

“Patentes sobre organismos vivos, los procesos, las semillas, las líneas de células y genes deben ser revocadas y prohibidas; y se exige una investigación pública exhaustiva sobre el futuro de la agricultura y la seguridad alimentaria para todos”, porque amenazan la seguridad alimentaria, promueven la biopiratería de los conocimientos indígenas y los recursos genéticos, violan los derechos humanos básicos y la dignidad, el compromiso de la salud en el mundo”.

El instituto ISIS publicó en el mes de junio un estudio que aporta más evidencia sobre el hecho de que los productos transgénicos liberan al suelo, aire y agua, trozos de genes sintéticos que están causando problemas de resistencia a antibióticos y otras enfermedades en los seres humanos.

- El relator especial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre el derecho a la alimentación, el doctor Olivier De Schutter, del Instituto Salk de San Diego, considerado de los mejores en investigación médica en el mundo, envió una carta al gobierno mexicano alertando sobre los riesgos del maíz transgénico en el centro de origen y diversificación del maíz; y del potencial monopolio del grano en manos de la empresa Monsanto, siendo los más afectados los pequeños agricultores y campesinos.

En cuanto a los efectos en la salud causados por el maíz transgénico, afirma que a diferencia de otros países donde el grano transgénico BT no se consume directamente, en México sí ocurrirá, y además en grandes cantidades, porque se trata de un alimento básico. Destaca que en la comida tradicional mexicana el maíz se prepara de múltiples formas, lo cual conducirá a potenciales cambios químicos de la proteína BT y causará una toxicidad e inmunogenicidad desconocidas.

- El científico francés, doctor Gilles-Eric Séralini y su equipo, estudiaron durante dos años los efectos para la salud de las ratas alimentadas con maíz transgénico, la investigación arrojó que las hembras desarrollaron tumores mamarios de gran tamaño, la pituitaria es el segundo órgano más afectado; el equilibrio de las hormonas sexuales se modificó. En los machos las congestiones y necrosis hepáticas, nefropatías renales, tumores de gran tamaño, deficiencias renales crónicas; por los efectos no lineales de alteración endocrina del Roundup, pero también por la sobreexpresión del transgen del OGM y sus consecuencias metabólicas. Hasta la fecha, el NK603 y el R no pueden considerarse seguros.

- El Tribunal Permanente de los pueblos en su audiencia final realizada en la Ciudad de México del 12 al 15 de noviembre de 2014:

Señala en el dictamen sobre violencia contra el maíz, la soberanía alimentaria y la autonomía de los pueblos. “La pérdida de soberanía alimentaria que esta política ha provocado tiene como uno de sus componentes principales una modificación inducida de la dieta mexicana con efectos catastróficos.

A ello se ha unido la estrategia de penetración del maíz transgénico promovido por las grandes empresas del sector, con el apoyo decidido de los gobiernos mexicanos y de una parte de la comunidad científica, articulada a través de las importaciones y de la legislación (Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados de 2005 y su Reglamento de 2008; Ley de Producción, Certificación y Comercialización de Semillas), que ha causado la contaminación del maíz nativo, como denunciaron la comunidad zapoteca de la sierra norte de Oaxaca, Distrito de Ocotlán, Oaxaca, y la región mixteca, poniendo en peligro su supervivencia, con lo que, más allá de la soberanía alimentaria, se está afectando a la misma identidad cultural y a las formas de vida de las comunidades campesinas e indígenas.

Es preciso destacar la resolución del juez Jaime Manuel Marroquín, titular del Juzgado Federal 12 de Distrito en Materia Civil del DF que, en octubre de 2013, ordenó suspender todas las actividades de siembra de maíz transgénico en el país, así como detener los otorgamientos de permisos de liberación experimental, piloto y comercial de dicha semilla. **“La sola o mera posibilidad de que afecte el medio ambiente es suficiente para mantener vigente la medida cautelar”.**

Se hace un llamado a la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) para que asuma sus responsabilidades en cuanto a la defensa del maíz nativo y campesino y la amenaza que representa su contaminación transgénica en el centro de origen que no puede considerarse un asunto doméstico de México. Al Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de la ONU/FAO para que actúe inmediatamente para salvaguardar los centros de origen y diversidad genética de los cultivos y defender los derechos de los campesinos.

De igual manera, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual debe abstenerse de demandar propiedad intelectual sobre plantas, animales o cualquier ser vivo y asegurar que no se aplique ninguna forma de propiedad intelectual sobre ellos. El Convenio sobre Diversidad Biológica, debe realizar investigaciones especiales y con la participación de pueblos indígenas y campesinos sobre cómo la comunidad internacional puede garantizar la integridad de los centros de origen y diversidad genética de los cultivos y los derechos de las comunidades indígenas, campesinas y locales.

En este sentido el TPP quiere remarcar las recomendaciones precedentes a lo largo de todo el capítulo México: Asumir su responsabilidad, frente a las generaciones pasadas, presentes y futuras, como centro de origen del maíz y adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la conservación del maíz nativo como fuente principal de alimentación y como elemento cultural de cohesión y articulación social.

Debido a la gravedad de los riesgos a que se somete el centro de origen global del maíz, sustento de los países que los crearon para bien de toda la humanidad, y siendo México, el reservorio genético de este pilar de la seguridad alimentaria mundial, se debe prohibir la siembra del maíz transgénico en el país.

En la actualidad existen ordenamientos jurídicos como la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, en vigor desde el 18 de marzo del año 2005, en cuyo artículo 2, fracción VII, se establece que “El régimen de permisos para la realización de actividades de liberación experimental, de liberación en programa piloto y de liberación comercial, de organismos genéticamente modificados, incluyendo la importación de esos organismos para llevar a cabo dichas actividades”.

En el artículo 3o. de la ley citada, en la fracción X, se establece: “Comercialización: es la introducción al mercado para distribución y consumo de organismos genéticamente modificados en calidad de productos o mercancías, sin propósitos de liberación intencional al medio ambiente y con independencia del ánimo de lucro y del título jurídico bajo el cual se realice”.

En la fracción XI se establece a la liberación comercial definida como: “Es la introducción, intencional y permitida en el medio ambiente de un organismo o combinación de organismos genéticamente modificados, sin que hayan sido adoptadas medidas de contención, tales como barreras físicas o una combinación de éstas con barreras químicas o biológicas, para limitar su contacto con la población y el medio ambiente, que se realiza con fines comerciales, de producción, de biorremediación, industriales y cualesquiera otros distintos de la liberación experimental y de la liberación en programa piloto en los términos y condiciones que establezca el permiso respectivo”.

No se ha demostrado de manera fehaciente que los productos transgénicos son inofensivos para la salud, ya que los

centros científicos encargados de realizar los estudios de inocuidad reciben financiamiento por parte de las propias empresas que van a comercializar la semilla.

Por otro lado, en opinión de los autores de la presente iniciativa, el Estado mexicano debe coordinar todo lo referente a la investigación y desarrollo de las semillas con las que se producen los alimentos que los mexicanos necesitan.

Es importante que la carga de la prueba de inocuidad de los productos transgénicos a la salud de los humanos, quede a cargo de las empresas que los producen.

El estado debe supervisar adecuadamente a los laboratorios privados en esta materia porque a éstos los mueve, en el último de los casos, sólo la obtención de utilidades dejando de lado el interés general de la población.

El propósito de esta iniciativa es que el **maíz** y los alimentos que consumimos los mexicanos sean totalmente de origen natural y sin modificaciones genéticas producidas en laboratorios, con ello se garantizará el derecho a la alimentación que la Constitución nos otorga, pero también que ésta sea sana y nutritiva, es por ello que en las reformas que proponemos a diferentes preceptos constitucionales prevalece la idea de que los alimentos sean de origen natural y sin modificaciones genéticas.

La autosuficiencia alimentaria, que es un elemento importante en la salvaguarda de nuestra soberanía, entendemos que un país que depende de las importaciones para proveer a sus gobernados de los alimentos que requieren no es plenamente soberano.

Incluso, esta preocupación por la alimentación sana y de calidad ha sido compartida por el Poder Legislativo de algunas entidades federativas como los Congresos locales del estado de Jalisco y de Guerrero, este último elevó a esta soberanía con fecha 15 de mayo de 2014, una proposición con punto de acuerdo aprobada por dicho Congreso para que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en el ámbito de sus atribuciones y facultades realice las gestiones y medidas necesarias para garantizar la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, libre de maíz genéticamente modificado en todo el país. Dicha proposición fue recibida en la Presidencia de la Mesa Directiva el 2 de junio del presente año.

En la LVIII Legislatura se modificó el artículo 2o. constitucional para reconocer la composición pluriétnica de la

sociedad mexicana, así como los derechos de los pueblos originarios, por ello, en reconocimiento de esos derechos proponemos la reforma al artículo 2, en su apartado B, fracción III para establecer el derecho a la alimentación natural, sin modificaciones genéticas.

En el artículo 4, proponemos la reforma a los párrafos cuarto y noveno, para incluir dentro del derecho a la alimentación de los mexicanos que ésta sea nutritiva y **de origen natural, sin modificaciones genéticas.**

En el artículo 27, la reforma al segundo párrafo de la fracción XX para que el desarrollo rural y agropecuario establezca la alimentación nutritiva **de origen natural, sin modificaciones genéticas.**

Y por último, la modificación al transitorio quinto de la reforma a diversos artículos constitucionales publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2013, con el propósito de que en las escuelas que ahí se indican se establezca a favor de los alumnos la obligación de proveerlos de alimentos nutritivos y **de origen natural sin modificaciones genéticas.**

Por las consideraciones antes expuestas y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa de ley con proyecto de decreto que reforma la fracción III del apartado B del artículo 2; el párrafo tercero y noveno del artículo 4; el párrafo segundo fracción XX del décimo párrafo del artículo 27; y el inciso b) fracción III del artículo transitorio quinto del decreto de reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2013, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

**Artículo Único.** Se reforma la fracción III del apartado B del artículo 2; el párrafo tercero y noveno del artículo 4; el párrafo segundo fracción XX del décimo párrafo del artículo 27; y el inciso b) fracción III del artículo transitorio quinto del decreto de reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2013, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 2. ...

...

A. ...

...

B. ...

...

...

...

III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación **de origen natural, sin modificaciones genéticas**, en especial para la población infantil.

...

Artículo 4. ...

...

Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva **de origen natural, sin modificaciones genéticas**, suficiente y de calidad. El estado lo garantizará.

De párrafo 4o. a 8o. ...

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 **nutritiva y de origen natural, sin modificaciones genéticas**, a la 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.

...

Artículo 27. ...

...

...

...

...

...

...

De I. a XIX. ...

XX. ...

El desarrollo rural integral, **agropecuario** y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el estado garantice el abasto suficiente, oportuno, **nutritivo y de origen natural, sin modificaciones genéticas a los alimentos. Por condiciones de seguridad nacional, el estado asumirá la responsabilidad de impedir la producción, distribución y comercialización de alimentos transgénicos.**

Transitorios

...

...

...

...

Quinto. ...

...

...

III. ...

a). ...

b). Establecer en forma paulatina y conforme a la suficiencia presupuestal escuelas de tiempo completo con jornadas de entre 6 y 8 horas diarias, para

aprovechar mejor el tiempo disponible para el desarrollo académico, deportivo y cultural. En aquellas escuelas que lo necesiten, conforme a los índices de pobreza, marginación y condición alimentaria se impulsarán esquemas eficientes para el suministro de alimentos nutritivos **y de origen natural, sin modificaciones genéticas** a los alumnos a partir de microempresas locales, y

...

### **Transitorios**

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

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 2 de diciembre de 2014.— Diputados: Ricardo Cantú Garza, María del Carmen Ordaz Martínez, Roberto López Rosado, Loretta Ortiz Ahlf, Gerardo Villanueva Albarrán, Dulce María Muñiz Martínez (rúbricas).»

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