

## APÉNDICE III

CONTINUACIÓN DEL APÉNDICE II DE LA SESIÓN 35  
DEL 15 DE DICIEMBRE DE 2015

## LEY GENERAL DE TURISMO

«Iniciativa que reforma el artículo 2o. de la Ley General de Turismo, a cargo del diputado Baltazar Martínez Montemayor, del Grupo Parlamentario del PAN

El suscrito, Baltazar Martínez Montemayor, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXIII Legislatura, con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto que se reforma la fracción XV del artículo 2 de la Ley de General de Turismo, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

El turismo es una actividad primordial que impulsa el desarrollo y crecimiento de México, ya que esta actividad aporta 8.7 por ciento al producto interno bruto y genera más de 2 millones de empleos directos. Es un sector que permite el impulso de la inversión extranjera, ofreciendo oportunidades de desarrollo a escalas nacional, regional y local.

De acuerdo con la Ley General de Turismo, esta actividad representa “todas aquellas actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias temporales en lugares distintos al de su entorno habitual, con fines de ocio y otros motivos”.

Los procesos que se realizan en el entorno de la actividad turística constituyen una actividad prioritaria nacional que, bajo el enfoque social y económico se generan condiciones de desarrollo regional.<sup>1</sup>

En México, el desarrollo del turismo se articula a través de la concurrencia entre los distintos órdenes de gobierno (la federación, los estados y los municipios) quienes en coordinación deberán emprender políticas públicas que fomenten y regulen de forma eficaz esta actividad.

Sin embargo, el escenario para el turismo en México no ha sido el esperado, de acuerdo a cifras de la Organización

Mundial de Turismo (OMT), México ha mostrado una recuperación para estar nuevamente entre los diez países con captación de más turistas extranjeros, se está regresando al lugar que se ocupaba al término de la anterior administración, pero esto no es suficiente.

Con relación a la lista de los países que más captaron turistas internacionales en 2014, México se ubicó en la décima posición, por debajo de Francia, Estados Unidos, España, China, Italia, Turquía, Alemania, Reino Unido y Rusia, regresando al décimo lugar que se tenía en la anterior administración (véase el cuadro I).<sup>2</sup>

Cuadro I Ranking de la Organización Mundial de Turismo				
Llegadas de Turistas Internacionales (millones de personas)				
Países	2012	2013	2014	Var % 14/13
1 Francia	82	83.6	83.8	0.20%
2 EE. UU.	66.7	70	75	7.20%
3 España	57.5	60.7	65	7.10%
4 China	57.7	55.7	55.6	-0.10%
5 Italia	46.4	47.7	48.6	1.80%
6 Turquía	35.7	37.8	39.8	5.30%
7 Alemania	30.4	31.5	33	4.60%
8 Reino Unido	29.3	31.1	32.6	5.00%
9 Rusia	25.7	28.4	29.8	5.30%
10 México	23.4	24.2	29.3	21.50%
11 Hong Kong	23.8	25.7	27.8	8.20%

Fuente: OMT.

La actividad turística es muy relevante para México, porque representa una importante entrada de divisas que permite el desarrollo regional y con ello el fomento del empleo y el crecimiento económico. Con base en cifras de la OMT, México captó 16 mil 258 millones de dólares por concepto de divisas por turismo internacional estando lejos de los primeros 10 lugares (véase el cuadro II).

Cuadro II				
Divisas por Turismo Internacional (miles de millones de dólares)				
Países	2012	2013	2014	Var (%) 2014/2013
1 EE. UU.	161.6	172.9	177.2	2.50%
2 España	58.2	62.6	65.1	3.90%
3 Francia	53.6	56.6	57.4	1.50%
4 China	50	51.7	56.9	10.20%
5 Macao (China)	43.9	51.8	50.8	-1.90%
6 Reino Unido	36.6	41.8	46.6	6.10%
7 Italia	41.2	43.9	45.5	3.70%
8 Alemania	38.1	41.3	43.3	4.90%
9 Tailandia	33.9	41.8	38.4	-2.70%
10 Hong Kong	33.1	38.9	38.4	-1.50%
22 México	12.7	13.9	16.2	16.20%

Fuente: OMT

Respecto al gasto en turismo internacional, siendo este el gasto efectuado en otros países de los bienes y servicios que son comprados por el viajante o provistos al viajante, sin contrapartida alguna, para que éste los utilice u obsequie. En este rubro México se encuentra relegado de los 10 primeros países (véase el cuadro III).

Países	2012	2013	2014	Var (%) 2014/2013
1 China	102	128.6	164.9	28.20%
2 EE. UU.	100.3	104.1	110.8	6.40%
3 Alemania	83.6	91.4	93.3	2.10%
4 Reino Unido	51.5	58.5	63.2	2.80%
5 Rusia	42.8	53.5	50.4	-6.70%
6 Francia	40	43	48.7	13.30%
7 Canadá	35	35.2	33.8	-4.00%
8 Italia	26.4	27	28.8	6.90%
9 Australia	28.1	28.6	26.4	-7.70%
10 Brasil	22.2	25	25.6	2.20%
<b>30 México</b>	<b>8.4</b>	<b>9.1</b>	<b>9.6</b>	<b>5.30%</b>

Fuente: OMT

Las políticas emprendidas no han tenido efectos favorables, pues México se encuentra lejos de los primeros lugares con relación a los ingresos que se obtienen por entrada de divisas y que representan un aspecto medular para generar el desarrollo económico y regional que requieren las zonas turísticas.

Los turistas internacionales llegan principalmente por vía aérea, y de acuerdo con cifras de la Secretaría de Turismo de 2015, se identifica que los aeropuertos de los destinos como Cancún, Ciudad de México o Los Cabos (Baja California Sur), Puerto Vallarta Jalisco, Ciudad de Guadalajara y Monterrey, en el orden en que se encuentran, concentran 91.6 por ciento de las llegadas. Los de Cancún y de la Ciudad de México registran 45 y 23 por ciento de captación de visitantes.

Sin duda, los destinos de sol y playa son los más preferidos por los turistas extranjeros. Los aeropuertos de Cancún (45 por ciento), Puerto Vallarta (8.1) y Los Cabos (8.8) concentran 62 por ciento de los turistas extranjeros que llegan a ese tipo de centrales.

Por el contrario, hay aeropuertos que reciben una proporción muy baja de llegada de pasajeros internacionales, que de acuerdo a cifras de 2015, es el caso de los aeropuertos de: Campeche con 244 pasajeros, Culiacán en Sinaloa que registró 213 pasajeros, Nogales en Sonora con 232 pasajeros, Los Mochis en Sinaloa con 208 pasajeros, Matamoros en Tamaulipas con 163 pasajeros, Tuxtla Gutiérrez en Chiapas con 150 pasajeros, Nuevo Laredo con 59 pasaje-

ros, Puerto Escondido en Oaxaca con 58 pasajeros, Ciudad Acuña en Coahuila con 49, Chetumal en Quintana Roo con 39 pasajeros, y Minatitlán en Veracruz con 36 pasajeros (véase el cuadro IV).<sup>3</sup>

Cuadro IV  
Llegada de Pasajeros Internacionales a los Aeropuertos de México 2015

Aeropuertos	2015	%
<b>Total</b>	<b>14,676,872</b>	<b>100</b>
Acapulco, Guerrero	11,724	0.1
Aguascalientes, Aguascalientes	11,950	0.3
Cabo San Lucas, Baja California Sur	6,411	0.0
Campeche, Campeche	244	0.0
Cancún, Quintana Roo	6,171,006	44.8
Chetumal, Quintana Roo	39	0.0
Chihuahua, Chihuahua	26,197	0.2
Ciudad Acuña, Coahuila	49	0.0
Ciudad de México	3,363,664	22.8
Ciudad del Carmen, Campeche	1,944	0.1
Ciudad Juárez, Chihuahua	316	0.0
Ciudad Obregón, Sonora	1,140	0.0
Ciudad Victoria, Tamaulipas	240	0.0
Cozumel, Quintana Roo	221,999	1.5
Cuernavaca, Morelos	173	0.0
Culiacán, Sinaloa	213	0.0
Del Norte, Nuevo León	2,367	0.0
Durango, Durango	4,648	0.0
Ensenada, Baja California	1,361	0.0
Guadalajara, Jalisco	791,059	5.4
Guaymas, Sonora	2,150	0.0
Hermosillo, Sonora	17,110	0.1
Ixtapalapa, Oaxaca	46,279	0.3
La Paz, Baja California Sur	2,203	0.0
Loreto, Baja California Sur	23,332	0.2
Los Cabos, Baja California Sur	1,281,872	8.8
Los Mochis, Sinaloa	208	0.0
Manzanillo, Colima	36,221	0.3
Matamoros, Tamaulipas	163	0.0
Mazatlán, Sinaloa	118,818	0.8
Merida, Yucatán	26,906	0.2
Mexicali, Baja California	1,130	0.0
Minatitlán, Veracruz	36	0.0
Monclova, Coahuila	1,199	0.0
Monterrey, Nuevo León	255,229	1.7
Morelia, Michoacán	50,745	0.4
No Especificado	20,779	0.2
Nogales, Sonora	232	0.0
Nuevo Laredo, Tamaulipas	59	0.0
Oaxaca, Oaxaca	10,559	0.1
Piedras Negras, Coahuila	850	0.0
Puebla, Puebla	11,911	0.1
Puerto Escondido, Oaxaca	58	0.0
Puerto Peñasco, Sonora	417	0.0
Puerto Vallarta, Jalisco	1,187,822	8.1
Querétaro, Querétaro	68,21	0.5
Reynosa, Tamaulipas	233	0.0
Saltillo, Coahuila	1528	0.0
San Felipe, Baja California	934	0.0
San Luis Potosí, San Luis Potosí	31,290	0.2
Salto, Guanajuato	167,765	1.1
Tampico, Tamaulipas	6,578	0.1
Tapachula, Chiapas	1,875	0.0
Tijuana, Baja California	22,727	0.2
Toluca, Estado de México	18198	0.1
Torreón, Coahuila	13,726	0.1
Tuxtla Gutiérrez, Chiapas	150	0.0
Uruapan, Michoacán	3,603	0.0
Veracruz, Veracruz	14,027	0.1
Villahermosa, Tabasco	10,514	0.1
Zacatecas, Zacatecas	28,996	0.2
Zihuatanejo, Oaxaca	102,485	0.7

Fuente: Unidad de Política Migratoria, Secretaría de Gobernación con base en los registros electrónicos del Instituto Nacional de Migración en los puntos de intersección aéreos de México.

Las cifras son muestra que hay aeropuertos enclavados en ciudades importantes que poseen una riqueza natural y cultural, y que sin embargo, para los turistas internacionales que se transportan por vía aérea, no son de su satisfacción o simplemente existe un desconocimiento de los atractivos

que ofrecen, y su interés sólo radica en visitar los destinos altamente concentrados siendo el caso de Cancún, Puerto Vallarta o la Ciudad de México.

Los tres órdenes de gobierno necesitan involucrarse activamente en fomentar la diversificación del sector turístico, a fin de sacar provecho de las riquezas culturales y naturales que les ofrecen las regiones. El turismo puede ser una palanca importante para el desarrollo de sus pobladores, sobre todo las regiones que no poseen condiciones de desarrollo industrial, pero ostentan costumbres culturales y vestigios milenarios, o en su caso poseen áreas naturales que les pueden generar oportunidades de desarrollo.

Los recursos públicos que se aprueban al sector turístico se direccionan principalmente a destinos de sol y playa como Cancún, Cozumel, Puerto Vallarta, etcétera, o a las grandes ciudades como la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, sin embargo, es necesario señalar que la competitividad en el desarrollo de esta actividad va de la mano con el desempeño productivo de la zona, la cual sólo es posible mejorar mediante la utilización de los recursos turísticos de manera ordenada y eficiente, para generar mayor valor agregado, riqueza y bienestar.

De acuerdo con los especialistas en turismo, señalan que la combinación de infraestructura, cultura y áreas naturales se convierte en una mezcla que se vuelve atractiva al turismo internacional, siempre y cuando vaya en paralelo con una eficiente política turística que ofrezca y venda la marca México al mundo.

La concentración de la oferta también se refleja en la captación de pocos segmentos del mercado. En general, la promoción turística de México ha sido limitada en cuanto a la diversidad de atractivos y productos que se dan a conocer al mundo, ya que se ha concentrado principalmente en el producto sol y playa.

Las oportunidades que ofrece el turismo cultural, el turismo de naturaleza, aventura y el ecoturismo, el turismo de salud, religioso, de lujo y de reuniones, por mencionar algunos, han sido insuficientemente aprovechadas, pese a que representan un alto potencial de ingresos para el país, por el elevado gasto que realizan los turistas que buscan este tipo de experiencias de viaje.<sup>4</sup>

Si la marca México va acompañada de deficientes servicios turísticos, falta de infraestructura, nula promoción turística,

corrupción y una alta inseguridad, seguramente se tendrá un resultado como el que se ha presentado en algunas entidades del país siendo el caso de Guerrero, Tamaulipas, Michoacán, Chihuahua, estado de México, entre otros más, y los efectos negativos se trasladan a sus principales destinos turísticos los cuales son afectados.

Se tiene que diversificar el apoyo a las diferentes modalidades de turismo y evitar la alta concentración que se tiene en los destinos de sol y playa. Para esto es preciso que la federación en coordinación con los gobiernos locales, las municipalidades y con la participación de la iniciativa privada, impulsen mayor inversión en infraestructura, que permita fomentar el desarrollo de las diferentes modalidades de turismo.

En materia presupuestaria, encontramos que en los últimos 4 años se han aprobado importantes recursos en materia turística, aunque para 2016 se registró una caída de 26.2 por ciento en términos reales. El rubro “inversión en infraestructura” muestra una caída estrepitosa, de 42.4 por ciento real, en comparación con 2015, como se aprecia en el cuadro IV.

De igual forma, se identifica que los recursos aprobados para el sector principalmente se concentran en promoción y fomento, así como en el programa para el desarrollo regional turístico sustentable (pueblos mágicos) y en menor medida en proyectos de infraestructura.

Cuadro IV  
Presupuestos de Egresos de la Federación 2013-2016  
Precios corrientes y variación real

Concepto	2013	2014	2015	2016	Var. 2013-2014	Var. 2014-2015	Var. 2015-2016
Presupuesto total del ramo	5,211,426,127	6,053,174,957	6,844,915,368	5,211,444,461	2.2	3.7	-26.2
Proyectos de inversión en							
infraestructura	1,611,048,603	1,611,010,688	1,812,466,178	1,080,836,622	-8.4	-0.5	-42.4
Promoción y fomento	1,175,741,419	1,577,411,467	1,749,706,910	1,515,199,817	17.6	2.1	14.9
Programa para el Desarrollo Regional							
Turismo sustentable:							
Prestación de servicios públicos	1,500,000,000	1,509,541,399	1,509,541,399	1,571,714,067	11.5	6.3	1.1
Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas	429,945,137	523,765,719	530,017,119	392,241,882	7.2	-7.2	-28.2
	285,350,833	328,798,358	313,801,915	271,842,300	1.1	-12.1	-16.0

1. Intersecretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación 2013, 2014, 2015 y 2016.

Hoy, las diferentes modalidades de turismo como es el caso del turismo cultural, de la naturaleza, de aventura, de salud, religioso, de reuniones, etcétera, demandan mayor inversión en infraestructura, a fin de crear las condiciones suficientes que impulsen cada tipo de turismo, y con ello garantizar un equilibrio del gasto por la dependencia.

Por tanto, es conveniente que la inversión pública aumente y se diversifique para detonar las zonas turísticas de cada región que permitan su crecimiento económico.

No se puede seguir manteniendo la centralización de los recursos en los destinos donde se concentra el turismo, sino que es preciso que se generen las sinergias necesarias con todos los actores que participan en esta actividad, para crear las condiciones que permitan un mayor apoyo a las diferentes modalidades de turismo y que éstas se desarrollen de forma ordenada y equitativa, para estimular el progreso y bienestar de las comunidades.

La propuesta tiene como fin que se diversifique la inversión a través de la implantación de políticas públicas que incorporen a las diferentes modalidades de turismo (turismo cultural, ecoturismo, turismo deportivo, turismo de convenciones, turismo rural, turismo de la salud, entre otras), debido a que en la ley no se expresa tácitamente cada una, sino que se mencionan de forma general, pero en la práctica no se están atendiendo por los tres órdenes de gobierno.

La política turística debe enfocarse a generar un mayor gasto del turista internacional a través de promover y ofrecer una gama de modalidades de turismo acorde al gusto y necesidades de los visitantes, esto es ofrecer un traje a la medida que cumpla las expectativas de los visitantes.

Se requiere que la política turística se enfoque a que el turista potencial conozca la vasta oferta turística que le ofrecen las 32 entidades federativas y no solamente los destinos de sol y playa.

Esta iniciativa que se presenta busca impulsar todas las regiones y los sectores que se relacionan con el turismo nacional, priorizando en la sectorización y fomento de cada una de las modalidades de turismo, tal como se plantea en las 24 acciones que propuso el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados para reactivar la economía para reactivar la economía.

No debemos perder de vista que el turismo es una variable de desarrollo que debe orientarse a la diversificación económica, a la modernización e integración económica entre los sectores público y privado para crear condiciones de crecimiento homogéneo en las regiones.

Por último, la diversificación permite ampliar el horizonte de la industria turística, por el contrario la centralización sólo favorece a un polo turístico. Por ello, el planteamiento y la necesidad de aprobar la presente iniciativa.

Con lo expuesto, el suscrito, Baltazar Martínez Montemayor, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, somete a consideración de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se reforma la fracción XV del artículo 2 de la Ley de General de Turismo**

**Único.** Se reforma el inciso X del artículo 2 de la Ley de General de Turismo, para quedar como sigue:

**Artículo 2.** Esta ley tiene por objeto

**I. a XIV. ...**

**XV.** Fomentar y desarrollar acciones para diversificar la actividad turística, todas las modalidades turísticas **deberán recibir de forma equitativa apoyos y recursos públicos**, ya que se considerarán como un factor de desarrollo local integrado, apoyando el aprovechamiento de las actividades propias de las comunidades.

#### **Transitorio**

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

#### **Notas:**

1 Artículo 1 de la Ley General de Turismo.

2 Fuente: *Panorama OMT del turismo internacional*, edición 2015, página 6.

3 Fuente: *Datatur*. Secretaría de Turismo.

4 Programa Sectorial 2013-2018, Secretaría d Turismo.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a 13 de diciembre de 2016.— Diputado Baltazar Martínez Montemayor (rúbrica).»

**Se remite a la Comisión de Turismo, para dictamen.**

## LEY FEDERAL DEL TRABAJO

«Iniciativa que adiciona la fracción V al artículo 74 de la Ley Federal del Trabajo, a cargo de la diputada Ma. Victoria Mercado Sánchez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

La suscrita, diputada Ma. Victoria Mercado Sánchez, integrante del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano en la LXIII Legislatura, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, numeral 1, fracción I; 62, numeral 2, 77 y 78, Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

Desde la independencia en nuestro país, se han librado diversas batallas, tanto internas como la guerra de Reforma entre liberales y conservadores que duró tres años, dejando al país dividido; lo que dio pauta a que naciones extranjeras empezarán a invadir nuestra nación. Estados Unidos fue uno de los primeros países que atacó nuestra soberanía por su afán de expansionismo territorial. Después naciones europeas como Inglaterra, España y Francia, imitaron lo mismo pero con la excusa de una deuda externa.

“Entre diciembre de 1861 y enero de 1862 las flotas armadas de España, Francia e Inglaterra, desembarcaron en Veracruz para ocupar las aduanas, presionar al gobierno mexicano y recuperar sus capitales. Los representantes de España e Inglaterra, aceptaron negociar por lo que reembarcaron sus tropas y regresaron a sus países; no así Francia exigió el pago inmediato de la deuda para continuar con los planes de establecer una monarquía en México. Benito Juárez, logró reunir cerca de 10 mil hombres, cuyos grupos cargaron sus propias insignias y pertrechos hasta Puebla para fortificarla”.<sup>1</sup>

Benito Juárez designó a su ministro de guerra, Ignacio Zaragoza como el encargado de dirigir al ejército mexicano para la defensa contra la invasión francesa, pero se tuvieron percances antes de la batalla que se iba a librar en el fuerte de Guadalupe y Loreto en el estado de Puebla. El ejército francés confiado por su poder de supremacía bélica y de raza, al ser considerado el ejército más poderoso del mundo.

El general Ignacio Zaragoza, el ejército mexicano y los pobladores que en su mayoría eran indígenas, sorprendieron al mundo, al derrotar al ejército francés que no había tenido una derrota desde la batalla de Waterloo. El mismo Abraham Lincoln le escribió una carta al presidente Benito Juárez felicitándole por su victoria.

Según el historiador José Carlos Melesio, esta batalla representó:

“La unificación nacional en contra de una nueva invasión extranjera, además levantó el ánimo de la población e incluso fue celebrado por los mexicanos que mantuvieron su residencia en Estados Unidos. Y los personajes históricos que intervinieron en ella, inspiraron a la creación de obras literarias como musicales y plásticas”.<sup>2</sup>

Así como la conmemoración de la independencia, la revolución e inclusive la promulgación de la constitución de 1917 son acontecimientos de suma importancia para nuestra historia y por esto se le dedica un día de descanso laboral, establecido en la Ley Federal del Trabajo. Por ello es relevante que se iguale este día, para otorgar un día de descanso obligatorio en la ley, ya que forma parte de una de las hazañas más importantes de nuestra sociedad, por la lucha de la soberanía nacional y la justicia que dejó una marca en la historia universal.

Por lo anteriormente expuesto, sometemos a consideración la siguiente iniciativa con proyecto de:

### Decreto por el que se adiciona la fracción V y se recorren las subsecuentes al artículo 74 de la Ley Federal del Trabajo

**Único.** Se adiciona la fracción V y se recorren las subsecuentes al artículo 74 de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

**Artículo 74.** Son días de descanso obligatorio:

I. a IV. (...)

**V. El 5 de mayo;**

VI. El 16 de septiembre;

VII. El tercer lunes de noviembre en conmemoración del 20 de noviembre;

VIII. El 1o. de diciembre de cada seis años, cuando corresponda a la transmisión del Poder Ejecutivo Federal;

IX. El 25 de diciembre, y

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

### Transitorio

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

#### Notas:

1 Universidad de Guadalajara. “5 de mayo de 1862- Aniversario de la Batalla de Puebla”. 5 de mayo de 2016.

<http://www.udg.mx/es/efemerides/2016/5-mayo>

2 Notimex. “Batalla de Puebla unió a México ante las invasiones extranjeras”. 5 de mayo de 2015. Poblannerías.com. <http://www.poblannerias.com/2015/05/batalla-de-puebla-unio-a-mexico-ante-las-invasiones-extranjeras/>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los trece días del mes de diciembre de 2016.— Diputada Ma. Victoria Mercado Sánchez (rúbrica).»

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

---

## LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS

---

«Iniciativa que adiciona el artículo 2o. de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, a cargo del diputado Carlos Alberto De La Fuente Flores, del Grupo Parlamentario del PAN

Carlos Alberto De La Fuente Flores, diputado del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de esta LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en los artículos 6, numeral 1, inciso I; 77, numeral 1; 78 y 102, numeral 2, del Regla-

mento de la Cámara de Diputados, así como en el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta ante este pleno de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, para que un porcentaje de los recursos recaudados en materia de IEPS en bebidas con contenido alcohólico, cervezas y tabacos labrados sean destinados para el combate a la informalidad.

### Exposición de Motivos

Hoy en día la informalidad es uno de los mayores problemas que aquejan al desarrollo económico del país. Existen diversas definiciones para catalogar el comercio informal, sin embargo una explicación simple lo define como toda actividad comercial con tecnología rudimentaria, falta de acceso a financiamiento, mano de obra poco calificada y falta de cumplimiento con las normas de producción y fiscales establecidas por el Estado.

De acuerdo con un estudio realizado por el Centro de Investigación y Desarrollo A.C. y la American Chamber México, se estima que en 2014 la piratería y la informalidad costaron al país alrededor de 43 mil millones de pesos, sin contar valor de las incautaciones, la pérdida de empleos e impactos en la salud y seguridad de los consumidores.

Es en este rubro donde se ha originado una mayor preocupación ya que el comercio de bebidas alcohólicas adulteradas y cigarros ilegales representa aproximadamente el 37% de todo el comercio informal. En el caso del alcohol adulterado, se estima que alrededor del 40% de las bebidas alcohólicas vendidas en el país muestran adulteración usualmente con metanol, sustancia la cuál es altamente tóxica en dosis pequeñas y puede conllevar a riesgos múltiples tales como mareo, convulsiones, dolor abdominal, ceguera temporal o permanente, coma o la muerte. En el caso de los cigarros, según la Confederación de Cámaras Industriales el 16.6% de los cigarros consumidos son ilegales y provienen de países como China, India y Vietnam. Su riesgo yace en la posibilidad de contener componentes químicos distintos a los aprobados en las normas mexicanas que puedan resultar más tóxicos y dañinos para sus consumidores.

Por lo tanto, no se puede negar el riesgo inherente a la salud que el problema de la informalidad en tabacos y alcoholes. Tal y cómo se establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “Toda persona tiene de-

recho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general...”. Es por ello que es necesario salvaguardar la salud de todos los mexicanos, procurando la correcta aplicación de normas para la producción de tabaco y alcohol y combatiendo la informalidad para minimizar el impacto negativo en la salud de los consumidores de estos productos.

Una de las principales limitantes que ha tenido el IEPS en su aplicación, es que a pesar de que ha incrementado de manera significativa los ingresos de la Federación, el efecto del aumento de los precios en los productos hace que diversos miembros de la sociedad obtén por comprar y consumir productos piratas. Por ejemplo, en el caso de las panificadoras antes de la implementación del IEPS del 8% en 2014 existían 1.5 panificadoras informales por cada formal, después de la implementación ese número ha ascendido hasta 3 informales por cada panificadora informal.

El IEPS es un importante instrumento de recaudación que sirve para financiar diversos programas gubernamentales para fomentar el desarrollo económico del país, no obstante por su misma naturaleza contribuye al crecimiento de la informalidad debido a que al verse reducido su poder de compra, los consumidores optan por buscar productos similares a un precio menor.

La importancia de combatir la informalidad es grande, tal y como ha menciona el presidente de la Comisión de Vinos y Licores (CIVyL), Ángel Abarregui, quien afirma que la ilegalidad es una práctica nociva ya que desincentiva las inversiones de la industria, inhibe la generación de nuevas fuentes de empleo, productivas y bien remuneradas, resta competitividad al sector económico, además de los factores de salud anteriormente mencionados.

Actualmente la estrategia principal para el combate de la ilegalidad reside en el programa “Juntos contra la Ilegalidad”, un foro de diálogo entre el sector público y privado con el compromiso de promover la legalidad del comercio exterior y erradicar prácticas comerciales fraudulentas. Entre los entes públicos que forman parte de este programa se encuentran la Secretaría de Economía, la Procuraduría General de la República, el Servicio de Administración Tributaria, la Comisión Federal para la Protección de Riesgos Sanitarios y el Instituto Mexicano de la Propiedad Intelectual.

En el caso del alcohol, estudios realizados por el programa muestran que la procedencia de la mayoría del alcohol ilegal yace en compras transfronterizas, contrabando, alcohol falsificado, evasión de impuestos de producción, alcohol artesanal, sustitutos, alcoholes que no cumplen con la normativa y las importaciones paralelas. En 2013, la pérdida fiscal por bebidas destiladas se estimó en 6 mil 385 millones de pesos. Para su combate existe un convenio entre el SAT y la industria de Vinos y Licores para combatir el mercado ilegal bajo el mismo esquema. Se utilizan aduanas exclusivas para importación, se procura la trazabilidad de los marbetes y se monitorea la fiscalización a los contribuyentes en base a sus marbetes y sus declaraciones de impuestos.

Por otro lado el mercado informal del tabaco estima causar una pérdida fiscal de 5 mil 800 millones de pesos anuales, decomisándose en los últimos años más de 174 millones de cigarrillos y detectándose más de 200 marcas ilegales. Estos cigarrillos están principalmente dirigidos al consumo en jóvenes debido a su menor precio y fácil acceso en establecimientos de operaciones no reguladas.

Por lo tanto se propone que se adicione un párrafo al inciso c) de la fracción I del artículo 2° de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios para establecer que el 1% de la totalidad del impuesto recaudado en materia de bebidas con contenido alcohólico, cerveza y tabacos labrados se destine para combatir con mayor rigor la informalidad, ya sea en programas existentes como Juntos contra la Ilegalidad o nuevos programas que surjan para atacar el problema de la informalidad. Se estima que la aplicación de este 1% resulte en 800 millones de pesos anuales asignados específicamente al combatir la informalidad, esto con la finalidad de que los recursos sean distribuidos a órganos de gobierno dedicados a esta tarea y puedan otorgar un apoyo y mejorar las estrategias y operativos que se realizan para disminuir el impacto de esta actividad ilícita en la sociedad.

En esta iniciativa se propone que los artículos siguientes sean reformados de conformidad con lo siguiente:

VIGENTE	PROPUESTA
<p>Artículo 2o.- Al valor de los actos o actividades que a continuación se señalan, se aplicarán las tasas y cuotas siguientes:</p> <p>1. En la enajenación o, en su caso, en la importación de los siguientes bienes:</p> <p>A) Bebidas con contenido alcohólico y cerveza:</p> <p>1. Con una graduación alcohólica de hasta 14° G.L. 26.5%</p> <p>2. Con una graduación alcohólica de más de 14° y hasta 20°G.L. 30%</p> <p>3. Con una graduación alcohólica de más de 20°G.L. 53%</p> <p>B) Alcohol, alcohol desnaturalizado y mieles incristalizables. 50%</p> <p>C) Tabacos labrados:</p> <p>1. Cigarros. 160%</p> <p>2. Puros y otros tabacos labrados. 160%</p> <p>3. Puros y otros tabacos labrados hechos enteramente a mano. 30.4%</p> <p>Adicionalmente a las tasas establecidas en este numeral, se pagará una cuota de \$0.35 por cigarrillo enajenado o importado. Para los efectos de esta Ley se considera que el peso de un cigarrillo equivale a 0.75 gramos de tabaco, incluyendo el peso de otras sustancias con que esté mezclado el tabaco.</p> <p>Tratándose de los tabacos labrados no considerados en el párrafo anterior, con excepción de puros y otros tabacos labrados hechos enteramente a mano, se aplicará la cuota mencionada en dicho párrafo al resultado de dividir el peso total de los tabacos labrados enajenados o importados, entre 0.75. Para tal efecto se deberá incluir el peso de otras sustancias con que esté</p>	<p>Artículo 2o.- Al valor de los actos o actividades que a continuación se señalan, se aplicarán las tasas y cuotas siguientes:</p> <p>1. En la enajenación o, en su caso, en la importación de los siguientes bienes:</p> <p>A) Bebidas con contenido alcohólico y cerveza:</p> <p>1. Con una graduación alcohólica de hasta 14° G.L. 26.5%</p> <p>2. Con una graduación alcohólica de más de 14° y hasta 20°G.L. 30%</p> <p>3. Con una graduación alcohólica de más de 20°G.L. 53%</p> <p>B) Alcohol, alcohol desnaturalizado y mieles incristalizables. 50%</p> <p>C) Tabacos labrados:</p> <p>1. Cigarros. 160%</p> <p>2. Puros y otros tabacos labrados. 160%</p> <p>3. Puros y otros tabacos labrados hechos enteramente a mano. 30.4%</p> <p>Adicionalmente a las tasas establecidas en este numeral, se pagará una cuota de \$0.35 por cigarrillo enajenado o importado. Para los efectos de esta Ley se considera que el peso de un cigarrillo equivale a 0.75 gramos de tabaco, incluyendo el peso de otras sustancias con que esté mezclado el tabaco.</p> <p>Tratándose de los tabacos labrados no considerados en el párrafo anterior, con excepción de puros y otros tabacos labrados hechos enteramente a mano, se aplicará la cuota mencionada en dicho párrafo al resultado de dividir el peso total de los tabacos labrados enajenados o importados, entre 0.75. Para tal efecto se deberá incluir el peso de otras sustancias con que esté</p>
<p>mezclado el tabaco. No se deberá considerar el filtro ni el papel o cualquier otra sustancia que no contenga tabaco, con el que estén envueltos los referidos tabacos labrados.</p> <p>[...]</p>	<p>mezclado el tabaco. No se deberá considerar el filtro ni el papel o cualquier otra sustancia que no contenga tabaco, con el que estén envueltos los referidos tabacos labrados.</p> <p><b>El 1% de la totalidad de los ingresos recaudados por concepto del impuesto a que hacen referencia los incisos A), B) y C) serán destinados a programas dedicados al combate a la informalidad y piratería de bebidas con contenido alcohólico o cerveza y tabacos labrados.</b></p> <p>[...]</p>

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa, con proyecto de decreto que reforma la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, para que un porcentaje de los recursos recaudados en materia de IEPS en bebidas con contenido alcohólico, cervezas y tabacos labrados sean destinados para el combate a la informalidad.

**Decreto**

**Artículo primero.** Se adiciona un párrafo al inciso c), de la fracción I del artículo 2o de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, para quedar como sigue:

**Artículo 2. ...**

Al valor de los actos o actividades que a continuación se señalan, se aplicarán las tasas y cuotas siguientes:

I. En la enajenación o, en su caso, en la importación de los siguientes bienes:

A) Bebidas con contenido alcohólico y cerveza:

- 1. Con una graduación alcohólica de hasta 14° G.L. . . . . . 26.5%
- 2. Con una graduación alcohólica de más de 14° y hasta 20°G.L. . . . . . 30%
- 3. Con una graduación alcohólica de más de 20°G.L. . . . . . 53%

B) Alcohol, alcohol desnaturalizado y mieles incristalizables. . . . . . 50%

C) Tabacos labrados:

- 1. Cigarros. . . . . . 160%
- 2. Puros y otros tabacos labrados. . . . . . 160%
- 3. Puros y otros tabacos labrados hechos enteramente a mano. . . . . . 30.4%

Adicionalmente a las tasas establecidas en este numeral, se pagará una cuota de \$0.35 por cigarrillo enajenado o importado. Para los efectos de esta Ley se considera que el peso de un cigarrillo equivale a 0.75 gramos de tabaco, incluyendo el peso de otras sustancias con que esté mezclado el tabaco.

Tratándose de los tabacos labrados no considerados en el párrafo anterior, con excepción de puros y otros tabacos labrados hechos enteramente a mano, se aplicará la cuota mencionada en dicho párrafo al resultado de dividir el peso total de los tabacos labrados enajenados o importados, entre 0.75. Para tal efecto se deberá incluir el peso de otras sustancias con que esté mezclado el tabaco. No se deberá considerar el filtro ni el papel o cualquier otra sustancia que no contenga tabaco, con el que estén envueltos los referidos tabacos labrados.

**El 1% de la totalidad de los ingresos recaudados por concepto del impuesto a que hacen referencia los incisos A), B) y C) serán destinados a programas dedicados al**



### **combate a la informalidad y piratería de bebidas con contenido alcohólico o cerveza y tabacos labrados.**

#### **Transitorios**

**Primero.** En la integración de cada Presupuesto de Egresos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá la obligación de incorporar el concepto “Fondo para el Combate a la Informalidad y piratería de bebidas con contenido alcohólico o cerveza y tabacos labrados” junto con la asignación de recursos correspondiente.

**Segundo.** La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando así lo considere necesario, determinará que el presupuesto del fondo sea administrado por el Ramo Administrativo 02 Gobernación y el Ramo Administrativo 10 Secretaría de Economía y su ejecución se realizará a través de la Comisión Intersecretarial para la Prevención y Combate a la Economía Ilegal cuya integración quedó establecida en el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de noviembre de 2015 o en su caso a través del Programa Juntos Contra la Ilegalidad, del que forma parte el titular de la Secretaría de Economía. Los recursos se destinarán para coordinar específicamente los esfuerzos para la reducción de la informalidad.

**Tercero.** Una vez que el presente Decreto sea publicado en el Diario Oficial de la Federación, la Secretaría de Economía deberá elaborar en un plazo no mayor a 30 días el método y los resultados de la medición de la efectividad de los programas para combatir la informalidad financiados por los recursos del fondo. El documento estará disponible al público en su página oficial de internet el primer mes de cada año y servirá como referencia para la asignación anual de recursos al “Fondo para el Combate a la Informalidad y piratería de bebidas con contenido alcohólico o cerveza y tabacos labrados”.

**Cuarto.** La Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Economía deberán informar de manera trimestral a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la forma en que se ejerce el recurso del Fondo, así como el cumplimiento de objetivos y metas que se cumplan durante el ejercicio de que se trate. A su vez, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público transparentará la información en su página oficial a través de los Informes Trimestrales sobre la Situación de la Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública.

**Quinto.** 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 diciembre de 2016.— Diputado Carlos Alberto De La Fuente Flores (rúbrica).»

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

---

### LEY GENERAL DEL SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE

---

«Iniciativa que reforma el artículo 53 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, a cargo de la diputada Ma. Victoria Mercado Sánchez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

La suscrita diputada Ma. Victoria Mercado Sánchez, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXIII Legislatura, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, numeral 1, fracción I; 62, numeral 2, 77 y 78, Reglamento de la Cámara de Diputados, por lo que somete a consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, al tenor de la siguiente

#### **Exposición de Motivos**

Desde la promulgación de la Constitución de 1917, se estableció en el artículo tercero el derecho a la educación, que actualmente establece:

Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado, federación, estados, Ciudad de México y municipios, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.<sup>1</sup>

Es decir, que la educación que imparte el Estado es obligatoria, gratuita, laica; considerándolo como un derecho humano. José Vasconcelos es considerado como el máximo exponente de la educación en nuestro país del siglo XX, como haber impulsado las escuelas rurales, fomentar la creación de preparatorias en todas las entidades federativas, además creía que debería de existir todo tipo de bibliotecas y claro que todas tenían que ser públicas, con el fin de fomentar la cultura, la enseñanza y la lectura a todos los mexicanos.

Los docentes de las escuelas normalistas del nivel básico fueron formados por dos tipos de corrientes la humanista y la social, el cual influyeron en su preparación profesional, otorgándoles a este tipo de escuelas, el nivel de licenciatura; fortaleciendo así la educación en México.

En 1926 fue fundada la Escuela Nacional de Maestros, con el objetivo de preparar y capacitar a los profesores rurales y urbanos en los niveles de preescolar, primaria y secundaria. Las escuelas normales rurales se inspiraron en maestros como Moisés Sáenz y Rafael Ramírez, tratando de formar maestros que actuaran no sólo dentro del aula sino también en el desarrollo de la comunidad.<sup>2</sup>

La actual reforma educativa propuesta por el presidente de la República, Enrique Peña Nieto, de fondo es una reforma laboral hacia los maestros, incluyendo la Ley General del Servicio Profesional Docente, que en su mayoría de apartados, establece una serie de condicionantes para seguir ejerciendo la docencia; como los exámenes de evaluación en los que califica el grado de conocimientos de los maestros.

Es decir, la reforma demuestra la intención de mejorar la educación del Estado y el país, lo cierto es que se enfoca más en la evaluación docente y menos en las estrategias que se requieren para atender a fondo las necesidades de las escuelas y los estudiantes. La realidad del personal docente en México muestra que gran parte de los maestros no están actualizados en temas educativos, y que también existe la corrupción por la venta de plazas o herencia. Pero también el gobierno federal a través de la Secretaría de Educación Pública no ha cumplido con sus programas y

proyectos para apoyar tanto a maestros como alumnos, por ejemplo, existen muchas escuelas sin las condiciones necesarias para que se pueda impartir cátedra de forma adecuada.

La Ley General del Servicio Profesional Docente en su artículo 53 establece que, un maestro docente puede realizar el examen de evaluación una vez y si no lo aprueba con el mínimo establecido, tiene otras dos oportunidades para aprobarlo, pero si llegase el caso de no aprobar ninguno, el profesor es retirado de su cargo sin responsabilidad de la autoridad educativa u organismo descentralizado, según corresponda. Esto deja en un estado de vulnerabilidad al maestro, que de igual manera goza de los derechos que tiene un trabajador, establecido en el artículo 123 Constitucional, como demandar las prestaciones o derechos que tiene al ser despedido, además de una laguna jurídica si el docente sólo es separado de su cargo temporalmente para ejercer un cargo administrativo o definitivamente darán por concluidos sus servicios para el Estado.

José Vasconcelos es llamado como el maestro de América; sin los maestros los niños, niñas y adolescentes no tendrían un futuro prometedor al influir en el avance y progreso de la sociedad. La educación se necesita para enriquecer la cultura, los valores y todo aquello que nos caracteriza como seres humanos pensantes.

Por lo expuesto, sometemos a consideración la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto que reforma el párrafo cuarto del artículo 53 de la Ley General del Servicio Profesional Docente**

**Único.** Que reforma el párrafo cuarto del artículo 53 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, para quedar como sigue:

#### **Artículo 53. ...**

...

...

**En caso de que el personal no alcance un resultado suficiente en la tercera evaluación que se le practique, se darán por terminados los efectos del nombramiento correspondiente ante la autoridad educativa o el organismo descentralizado, según corresponda.**

### Transitorio

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

#### Notas:

1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2 Historia del normalismo en México. Educación y cultura. <http://www.educacionyculturaaz.com/analisis/historia-del-normalismo-en-mexico>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de diciembre de 2016.— Diputada Ma. Victoria Mercado Sánchez (rúbrica).»

### Se turna a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, para dictamen.

---

## CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

---

«Iniciativa que reforma el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Jisela Paes Martínez, del Grupo Parlamentario del PAN

La que suscribe, diputada Jisela Paes Martínez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional a la LXIII Legislatura, del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6o., fracción I, del numeral 1; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con arreglo a la siguiente

### Exposición de Motivos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el segundo párrafo del artículo 19, que el Ministerio Público sólo podrá solicitar la prisión preventiva

cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso.

En el citado párrafo también se establece la figura de la prisión preventiva oficiosa en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

De lo anterior se establece que la prisión preventiva es de carácter excepcional y su carácter oficioso se circunscribe solamente a una serie de delitos que la misma Constitución señala y los que determina la Ley. En concordancia con lo anterior, el Código Nacional de Procedimientos Penales establece en su artículo 167 los delitos que ameritan prisión preventiva.

Sin embargo ni del texto constitucional, ni mucho menos en el Código instrumental de referencia, se hace mención a los delitos que atentan contra el medio ambiente, en particular los que atentan contra las especies acuáticas como lo son el abulón y la langosta, lo que en la realidad está teniendo graves consecuencias, dado que los pescadores furtivos no tienen temor alguno en las consecuencias de sus conductas, sin pasar por alto que quienes se vean inmiscuidos en dicha actividad, podrán sustraerse con relativa facilidad a la acción de la justicia, ya que la pesca ilegal se presenta fundamentalmente en lugares muy apartados de la mancha urbana, es decir en los campos y comunidades pesqueras, en donde no existen instalaciones y personal de la Autoridad federal competente y los presuntos responsables no tienen domicilio ni arraigo en los lugares de captura o aprehensión.

A pesar de esa importancia social y económica de las mencionadas especies pesqueras, de las medidas de manejo y de los esfuerzos de autoridades y pescadores, éstas siguen enfrentado el grave problema de la pesca ilegal, motivada, por su alto valor comercial, lo que constituye uno de los principales obstáculos para alcanzar la sostenibilidad a largo plazo de tales pesquerías. Además, esta pesca ilegal sigue socavando los esfuerzos de ordenamiento y recuperación plena de ambos recursos.

El aprovechamiento de estos recursos continúa siendo afectado por la pesca ilegal, lo cual causa un severo perjuicio a los ecosistemas marinos, al poner en riesgo la preservación de dichas especies y comprometer el flujo de beneficio que estos ecosistemas brindan a la sociedad.

Estas acciones, además, privan de su sustento a quienes dependen de dichas especies, que son un amplio número de comunidades pesqueras, principalmente de Baja California Sur, de cuya actividad se ha propiciado el poblamiento y desarrollo de esas regiones. La afectación de esas pesquerías genera un grave daño social a los habitantes de la zona Pacífico norte de la entidad.

La pesca que sobre ellas se realiza al margen de la ley hace nugatorias las acciones que tanto el sector público como el social realizan para la preservación y el aprovechamiento de estos recursos, entre los que destacan programas conjuntos de inspección y vigilancia; investigación científica; sostenimiento de centros acuícolas dedicados al estudio y producción de semillas de estas especies; la búsqueda de nuevas artes de captura que haga eficientes de forma sustentable estas pesquerías, etcétera.

Ciertamente, la fracción II Bis del artículo 420 del Código Penal Federal establece el delito contra el medio ambiente, consistente en que a quien ilícitamente, de manera dolosa, capture, transforme, acopie, transporte, destruya o comercie con la especies acuáticas denominadas abulón y langosta, dentro y fuera de los periodos de veda, sin contar con la autorización correspondiente, en cantidad que exceda de 10 kilogramos de peso.

Si bien es cierto se reconocieron y sancionaron dichas conductas, en el nuevo Sistema de Justicia Penal no fueron consideradas como graves, ni en nuestra Carta Magna, ni mucho menos en el Código Instrumental Penal, siendo que el legislador ya había considerado dicha conducta como grave, acorde a la reforma al artículo 420 fracción II del Código Penal Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero de 2006.

Es preciso señalar que la suscrita recibió planteamiento por la Federación Regional de Sociedades Cooperativas de la Industria Pesquera “Baja California, FCL”, en representación del interés general de nuestras filiales, las sociedades cooperativas de producción pesquera “Pescadores Nacionales de Abulón”, “Abuloneros y Langosteros”, “Colonia Vicente Guerrero”, “Emancipación, SC de RL”, “Bahía Tortugas”, SC de RL, “Punta Abreojos”, SC de RL, “Buzos

y Pescadores de la Baja California”, SCL, “Ribereña Leyes de Reforma, SC de RL”, “California San Ignacio, SCL”, “Puerto Chale”, SC de RL, “La Purísima, SC de RL” y “Progreso, SC de RL”, quienes tienen sus Bases de Operación en las Comunidades de Isla de Cedros, Isla de Guadalupe y Colonia Vicente Guerrero, BC; Bahía Tortugas, Isla Natividad, Bahía Asunción, Punta Abreojos, La Bocana y Puerto Chale, BCS.

Ellos expresan que en los últimos años se viene afectando de manera singular el desarrollo de la actividad pesquera nacional y regional por la pesca ilegal de especies de origen marino, principalmente de aquellas con el más alto valor comercial, como son los casos de abulón, langosta, almeja generosa, erizo, pepino de mar, camarón, etc., provocando una verdadera anarquía en la pesca, una sensible baja en los niveles productivos, incluso, una seria amenaza en la disponibilidad de dichas especies, en flagrante atentado a la biodiversidad, el consumo y la riqueza nacional, induciendo además en muchas comunidades pesqueras evidentes trastornos sociales, dada la dependencia existente entre las comunidades que se sostienen y viven de la tarea pesquera y la disponibilidad de los recursos.

Asimismo refieren que en tiempos pasados, cuando la disponibilidad de recursos y los niveles de producción eran muy superiores a los actuales, además de que la densidad poblacional de dichas comunidades eran inversamente inferiores, la normatividad pesquera establecía medidas preventivas que significaban mayor rigor para los depredadores o pescadores furtivos, pues, a manera de ejemplo, la Ley Federal para el Fomento de la Pesca de 1972, en su artículo 78 bis, disponía pena corporal de 1 a 8 años de prisión, a los que poseían o adquirieran productos pesqueros para comercializarlos o industrializarlos, sin haber obtenido la documentación que acreditara su procedencia legal, incluso a los que carecían de dicha documentación y los proporcionaban o vendían a terceros, lo que aunado al régimen de especies reservadas, se traducían en una definitiva protección, no solamente para los pescadores organizados, sino para la existencia, seguridad y desarrollo de sus comunidades pesqueras, cuyo único medio de vida es y ha sido la pesca.

Señalan también que la incontrolable y creciente actividad de pesca ilegal de recursos del mar, cuya actividad no solamente ha afectado a los pescadores organizados, sino a todos los titulares de permisos y concesiones pesqueras, han trastocado las instituciones del propio gobierno, al crearse circunstancias de corruptores administrativos, anar-

quía social, evasión fiscal y desvío de recursos económicos en labores de inspección y vigilancia que bien podrían destinarse para inversiones sociales así como de investigación y desarrollo de infraestructura pesquera.

Ante este escenario, los diversos agentes que dentro del marco legal inciden en la actividad pesquera, constantemente y ante diversas instancias de gobierno, han propuesto reformas al Código Penal Federal, para que se establezcan medidas que puedan significar mayor rigor para los pescadores furtivos. Una muestra de ello fue la adición de una fracción II al artículo 420 del Código Penal Federal para individualizar el delito de pesca ilegal de langosta y abulón, a fin de que fuese punible la pesca ilegal en todo tiempo y no solo en época de veda, así como su inclusión en el listado de los delitos graves.

Sin embargo, en virtud de la entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales, en el marco del Nuevo Sistema de Justicia Penal, la pesca ilegal de estas especies no está contemplada en los casos y supuestos en que el Ministerio Público pueda solicitar al Juez de Control, la prisión preventiva del inculcado, ni mucho menos que ésta se considere oficiosa.

Creemos que el legislador omitió considerar que el bien jurídico tutelado de la biodiversidad y el cuidado al medio ambiente debe quedar integrado en los supuestos del Artículo 19 constitucional, para el caso de la prisión preventiva oficiosa, toda vez que el medio ambiente constituye un bien jurídico tutelado cuyo daño causado y su impacto al ecosistema, como bien colectivo, exige de una punibilidad más elevada, porque es preciso mantener la subsistencia de la humanidad y cuando se daña la biodiversidad, se afecta al bienestar de la colectividad.

Es pertinente citar lo que estableció la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el **amparo en revisión número: 51/2009**:

...conviene señalar que en las teorías de la pena se destaca la relativa a la prevención general, que establece que la pena tiene como finalidad evitar la comisión de delitos futuros por parte de los gobernados, y que la conducta de éstos sea inhibida por el mal que la pena implica. La teoría contempla la toma de medidas preventivas que tiendan a involucrar a todo el grupo social en su aplicación, para de esa manera obtener una eficaz política en la materia; es decir, le da a la pena un carácter disuasivo a nivel general pues la concibe como un ejemplo dirigido a todos los integrantes

del grupo social para que eviten incurrir en las conductas sancionadas; su contenido está dirigido más al grupo social que a la persona a quien se impone.

De acuerdo a la prevención general la pena debe ser un estorbo psicológico que al materializar la amenaza que lleva implícita -a la que nos referimos anteriormente- evitará que se cometan delitos por parte de los gobernados, lo que equivale a decir que el momento de la prevención general es anterior a la comisión del delito, en el cual, al decir de Ignacio Villalobos, es de gran trascendencia el conocimiento de la génesis del delito para generar los medios que impidan o atenúen la acción de las conductas típicas.

En ese tenor, el sector pesquero manifiesta su preocupación por la exclusión de esta conducta de la prisión preventiva oficiosa, situación en la que se coincide, ya que esta conducta debe considerarse de tal gravedad que debe ameritar prisión preventiva.

Por ello es que considero que se debe reformar el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que en los casos de que se cometa la conducta prohibida por la fracción II Bis del Artículo 420 del Código Penal Federal, esta amerite la prisión preventiva oficiosa.

En virtud de lo expuesto, se somete a consideración de esta soberanía, el siguiente

### **Decreto por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforma el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### **Artículo 19. ...**

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos

con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, de la salud y **contra el medio ambiente...**

...

...

...

...

...

### Transitorio

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

México, Distrito Federal, a 13 de diciembre de 2016.— Diputada Jisela Paes Martínez (rúbrica).»

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

---

## LEY DE MIGRACIÓN

---

«Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Migración, a cargo del diputado Jorge López Martín, del Grupo Parlamentario del PAN

El que suscribe, Jorge López Martín, integrante del Grupo Parlamentario Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II y 78, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de los artículos 116 y demás aplicables de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como de los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77, numerales 1, 55, fracción II, 78 y 102, numeral 2, y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se re-

forma el párrafo sexto del artículo 2, el primer párrafo del artículo 68, las fracciones I, II y VII del artículo 107, los párrafos 1, 2 y 4 del artículo 111, y la fracción IV del artículo 144, se adiciona la fracción IX al artículo 20, recorriéndose los demás en su orden, y la fracción X al artículo 107, recorriéndose los demás en su orden, y se deroga el último párrafo del artículo 107, todo de la Ley de Migración, conforme a lo siguiente:

### Planteamiento del problema

El tema migratorio en México ha tomado una relevancia constante en los últimos años. Esto ha disparado no sólo el número de asociaciones y organismos de la sociedad civil interesados en el tema, si no que se ha elevado el número de violaciones a derechos humanos de personas migrantes que utilizan nuestro territorio mexicano para salir de sus circunstancias en sus respectivos países o para buscar mejores condiciones en los Estados Unidos. En consecuencia, el monitoreo de la actividad gubernamental y la exigencia de la rendición de cuentas en materia de derechos humanos es una realidad que demanda la sociedad civil y que la autoridad en México debe considerar.

El Instituto de Migración ha sido señalado en diversos medios como una de las instituciones más opacas de la administración pública federal que pone en duda el trato que maneja con las personas migrantes, y de manera particular, al interior de las estaciones migratorias y estancias provisionales. Así mismo, los procedimientos que la Ley de Migración permite a la autoridad para la revisión y supervisión del estatus migratorio de estas personas ponen en riesgo su integridad puesto que son sujetos de actos de corrupción y complicidad con el crimen organizado.

Es importante para reformar nuestra calidad democrática que la sociedad civil se involucre activamente y bajo los términos de la ley. Pero sobretodo, un país que avanza a esquemas democráticos tiene que asegurar y garantizar el respeto irrestricto de los derechos humanos para todas las personas que pisen el territorio nacional.

Esta iniciativa tiene como objetivos ampliar la participación de la sociedad civil organizada en el tema migratorio otorgándoles un lugar idóneo para la formulación de la política migratoria, se plantea adecuar el procedimiento administrativo del que son sujeto los migrantes para regular su condición migratoria con la finalidad de fortalecer y agilizar la efectividad en el ejercicio del debido proceso, y mejorar las condiciones en las que se encuentran las esta-

ciones migratorias y las estancias provisionales del Instituto Nacional de Migración.

### Exposición de Motivos

La migración y la movilidad de personas en el continente se han convertido en los últimos años en los temas prioritarios de las agendas nacionales e internacionales. Los altos flujos migratorios entre los países han provocado reiteradas violaciones a derechos humanos como torturas, tratos crueles, inhumanos y degradantes, ejecuciones y desapariciones forzadas. Así mismo, desde finales de la década de 1980, los problemas de derechos humanos en México han atraído la atención internacional, particularmente de organizaciones no gubernamentales y órganos internacionales especializados en derechos humanos.<sup>1</sup>

Por su ubicación geográfica, México recibe aproximadamente al año 400 mil migrantes provenientes de países centroamericanos y de Sudamérica que se dirigen a los Estados Unidos. Sin embargo, de acuerdo con opiniones de la Organización de las Naciones Unidas, el incremento de la violencia estructural en América Central y el endurecimiento de las políticas migratorias en Estados Unidos, generarán que la migración de centroamericanos a México sea cada vez más constante, y nuestro país pasará de ser una entidad de tránsito a una de destino.<sup>2</sup>

En México el porcentaje de los extranjeros nunca ha pasado 1% de la población, ahora es de 0.9%, mientras que en los países que integran la OCDE el promedio es de 13 por ciento. Después de México viene Polonia, con 1.8%, y Chile con, 2.2 por ciento. En Estados Unidos, el porcentaje es de 13.1% y en Canadá, de 20.1 por ciento. En Alemania, de 13.1% y en España, de 14.6 por ciento.<sup>3</sup> Sin embargo, el flujo de migrantes que no poseen regularización en sus documentos crece a más de 150 mil personas, sin datos oficiales que lo confirmen. De acuerdo con información del Consejo Nacional de Población, en 2012 la gran mayoría del flujo migratorio ilegal en México se concentra en los estados de Aguascalientes, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí y Zacatecas, así como de los estados de Chiapas y Veracruz.

La mayoría las personas migrantes que cruzan el país, vienen en escasas condiciones socioeconómicas y se enfrentan a circunstancias desfavorables. Sufren una fuerte cantidad de violaciones a sus derechos humanos, aunado a todo un verdadero peregrinar por más de dos mil kilómetros para cruzar el país con climas extremos, y con el peligro de

transportar el tren La Bestia. Estas circunstancias se ven acentuadas por el factor de vulnerabilidad, el cual, los convierte en víctimas de delinquentes y de autoridades corruptas que, al amparo de la más absoluta corrupción, actúan en detrimento de la dignidad inherente de este grupo social criminalizando de manera fáctica al derecho de tener una vida mejor. Sin duda, uno de los retos que el Estado mexicano tiene en esta década es adecuar nuestra legislación y mejorar las políticas institucionales en pro de los derechos humanos de las personas migrantes y establecer una eficiente política migratoria, incluyente en todos los aspectos.

Se ha vuelto ya una constante por parte de organizaciones no gubernamentales, asociaciones civiles y organismos internacionales, así como de periodistas y académicos en la materia, documentar, señalar y evidenciar la falta de una política integral migratoria en México y de un aumento a las violaciones de los derechos humanos por parte de agentes gubernamentales y de servidores públicos hacia las personas migrantes. Si bien en la última década se ha dado un avance significativo en acuerdos regionales y un interés creciente en la comunidad internacional para una mejor gestión de la migración internacional, en ciertas partes del globo, entre ellas México, existen aún deficiencias institucionales y una falta de planeación en la política migratoria, que en consecuencia vulnera el respeto de las libertades que en nuestra Carta Magna se encuentran contenidas para toda aquella persona que se encuentre en el territorio mexicano. Lo anterior, obedece a que la situación debe ser entendida como un fenómeno cuya protección es una responsabilidad regional, de origen, tránsito y retorno.

De acuerdo con la Unidad de Política Migratoria del Gobierno de la República, la política en la materia tiene como misión diseñar y proponer las estrategias, programas y acciones que conformen una política migratoria integral, coherente y fundamentada del Estado mexicano, que respete y salvaguarde los derechos humanos, facilite la documentación migratoria y contribuya a la preservación de la soberanía y seguridad nacionales. Sin embargo, un Estado democrático se caracteriza por la inclusión y la pluralidad en la que sus políticas y la planeación de los programas y planes gubernamentales se realicen en conjunto con la sociedad civil. De esta manera, la iniciativa tiene como primer objetivo que la Ley de Migración incluya y se explicita la participación necesaria y fundamental de las asociaciones civiles y organismos de la sociedad civil en el tema migratorio, esto por medio de una adición al párrafo 6 del artículo 2 y con una adición de la fracción IX al artículo 9.

Por otro lado, la migración, desde la promulgación de la Ley de Migración el 25 de mayo de 2011, es reconocida como un tema de seguridad nacional; ya que, por razones de arquitectura jurídica, se tiene como finalidad garantizar la protección de la comunidad migrante, así como atender las legítimas preocupaciones de seguridad por la presencia de grupos delincuenciales quienes encuentran en la comunidad migrante, sus principales víctimas en materia de trata y tráfico humanos en sus distintas modalidades. Las estrategias y los procedimientos para proteger los derechos de los migrantes se encuentran contenidos en esta ley y en el Reglamento de la Ley de Migración, así como en las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias (NFEM).

Estos ordenamientos legales facultan al Estado realizar inspecciones, presentarlos ante la autoridad administrativa y alojar a los migrantes que no se conozca su estatus migratorio para su respectiva regularización. El Instituto Nacional de Migración (INM) es la autoridad administrativa facultada para realizar a cabo estas acciones. El alojamiento de las personas migrantes se realiza en Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales con características enmarcadas en el artículo 107 de la Ley de Migración tales como:

- Servicios de asistencia médica, psicológica y jurídica,
- Tres alimentos al día, atendiendo especialmente a niños, niñas, adolescentes y mujeres embarazadas y personas de la tercera edad,
- Lugares especiales para alojar a los niños, niñas y adolescentes,
- Instalaciones sin hacinamientos, con espacios de recreación deportiva y cultural,
- Acceso permitido a representantes legales, personas de su confianza y asistencia consular, y
- Que se garantice el respeto a los derechos humanos.

Por su parte, las NFEM estipulan diversas condiciones a las Estaciones entre las que se encuentran un horario para aseo, comidas, recibir visitas y realizar actividades, se prohíben los actos de carácter mercantil, buzones de quejas y sugerencias con solo acceso al Órgano Interno de Control, y servicios básicos como agua y un kit de aseo personal. Así mismo, se estipula que deberá observarse el respeto

irrestricto de los derechos humanos de las personas extranjeras, sea cual sea su origen, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria, con especial atención a grupos vulnerables como niñas, niños y adolescentes, mujeres, personas adultas mayores, personas con discapacidad, indígenas y víctimas o testigos de delito. Cabe destacar que en México existen 32 estaciones migratorias, 15 estancias provisionales tipo A previstas para una estancia máxima de 48 horas y 12 estancias provisionales tipo B para una estancia máxima de 7 días.<sup>4</sup>

Sin embargo, diversos actores de la sociedad civil han señalado que al interior del Instituto se realizan actividades generalizadas de corrupción y violaciones a derechos humanos, caracterizándose por su hermetismo y opacidad institucional. Los procesos de actuación del INM, la operación de sus agentes, los puntos de internación y los centros de detención migratoria, se encuentran prácticamente fuera del escrutinio de cualquier observador independiente.<sup>5</sup>

Específicamente en las Estaciones Migratorias es donde de acuerdo a las organizaciones civiles se realizan la mayor parte de las violaciones contra las personas migrantes y no se garantiza ni si quiera lo enmarcado por la ley respecto de las características de las estaciones. Entre las condiciones que realmente las Estaciones y las Estancias Migratorias cuentan, podemos mencionar, con base a los documentos y observaciones de las organizaciones de la sociedad civil:<sup>6</sup>

- La población detenida desconoce la calidad de los alimentos preparados.
- No se cuentan con los suficientes kits de aseo personal en todas las estaciones y estancias migratorias.
- No se cuenta con agua potable en algunas estaciones y estancias migratorias (se estimó que 8.8% de los encuestados negó contar con este servicio).
- No existen servicios médicos permanentes. Las personas migrantes son atendidas tardíamente por malestares principalmente gastrointestinales, a causa de la calidad de los alimentos.
- Están restringidas en varias estaciones y estancias las comunicaciones telefónicas. En la mayoría de los casos, las personas alojadas solo pueden realizar una llamada con fines jurídicos.



- Las personas migrantes alojadas tienen una sensación constante de frustración y aburrimiento, a causa de la falta de actividades recreativas y culturales y por los horarios estrictos de su alojamiento, aunado a la larga duración que permanecen en las estancias o estaciones.
- Falta de capacitación constante de los servidores públicos y agentes que laboran en las Estaciones y estancias migratorias.

El segundo de los objetivos de esta iniciativa es que la Ley de Migración en lo que las condiciones de las estaciones migratorias se refiere, mejore a partir de las observaciones realizadas por estos sectores. De tal forma que la propuesta trae incluido las siguientes reformas al artículo 107:

- Que los servicios de asistencia médica, psicológica y jurídica sean permanentes en las estaciones y estancias migratorias.
- Que exista coordinación con la Secretaría de Salud para la atención alimenticia de las personas migrantes en las estancias.
- Contemplar la obligación de contar con actividades para las personas migrantes.
- Incluir la participación de las asociaciones civiles y de organismos de la sociedad civil para ofrecer los servicios señalados, en la organización de actividades para las personas migrantes y para realizar un monitoreo responsable y que garantice el respeto a los derechos humanos.

Las organizaciones de la sociedad civil pro migrantes persiguen diversas vías para fortalecer la rendición de cuentas en la materia, entre ellas las visitas a las estaciones migratorias y las solicitudes de información. Las visitas a las estaciones migratorias se solicitan para realizar un monitoreo de derechos humanos, brindar asesoría jurídica e impartir talleres. No obstante, un elemento en el que coinciden la mayoría de los estudios y documentos realizados por organizaciones civiles y asociaciones en el tema migratorio y que fueron consultados para esta propuesta, es que la autoridad no permite la entrada de los observadores hasta no obtener un permiso especial emitido por el propio Instituto, de tal manera que sus propósitos de intervenir a favor de los migrantes detenidos se han tropezado a menudo con las

restricciones de acceso a las instalaciones y/o a los migrantes, impuestas por el INM.<sup>7</sup>

Cabe preguntarse la razón de esta disposición puesto que las estaciones migrantes en la Ley de Migración están lejos de ser consideradas cárceles para personas migrantes. Todo lo contrario, las estaciones y estancias migratorias son espacios administrativos para alojar a las personas migrantes con el fin de regularizar su estatus migratorio en el territorio nacional; la finalidad de las estaciones migratorias en México es asegurar que las personas continúen sus procedimientos administrativos migratorios.<sup>8</sup> El uso de estaciones migratorias sólo puede justificarse como una medida excepcional,<sup>9</sup> ya que de modo contrario se contribuiría a la criminalización fáctica de la comunidad migrante en detrimento del espíritu constitucional de la norma, en términos del artículo primero de nuestra Constitución.

Esta disposición de la autoridad pervierte la garantía de transparencia a los procedimientos administrativos y de la plena protección a los derechos humanos de las personas migrantes. En un comunicado de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA, por sus siglas en inglés), demandó al gobierno mexicano atacar los abusos de los funcionarios y oficiales contra los indocumentados, afirmando que existe una corrupción generalizada en las instituciones migratorias del país.<sup>10</sup> Además, se ha documentado en los últimos años mediante diversos estudios una red de corrupción entre la autoridad y diversas bandas delincuenciales.

La ausencia de un eficaz sistema de supervisión es una de las mayores debilidades del Instituto Nacional de Migración y contribuye, en gran medida, a que diversos actos de corrupción y violaciones a los derechos de los migrantes sigan dándose con impunidad.<sup>11</sup> La asociación pro migrantes Sin Fronteras, en su informe de 2014 realizó referencias al manejo de las estaciones migratorias y declaró que es fundamental realizar un monitoreo de los centros de detención, con el fin de comprobar que las condiciones sean adecuadas, documentar lo que las personas sienten y viven mientras están privadas de la libertad y realizar una crítica constructiva, destinada a mejorar la situación de las personas migrantes y sujetas de protección internacional.<sup>12</sup>

La importancia de la rendición de cuentas y el monitoreo permanente a la autoridad radica en la necesidad de que la sociedad civil participe activamente y que ante todo, se protejan los derechos de las personas: esto sin duda garan-

tiza un Estado democrático que procuramos construir, puesto que es el medio natural para la protección y la realización efectiva de los derechos humanos.<sup>13</sup> De ahí que México desde 2011 mediante una reforma a la Constitución haya ponderado los derechos humanos como garantías constitucionales y posteriormente que la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya elevado a rango constitucional los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Si bien los cambios constitucionales en este tema han fortalecido el actuar de las instituciones gubernamentales y se haya incluido en temas de la agenda política y publica los derechos humanos, aún existen un sinnúmero de obstáculos que impiden la aplicación irrestricta de la legislación, la garantía de su protección y la participación activa de los sectores de la sociedad.<sup>14</sup>

La acción de la sociedad civil pro derechos de los migrantes es una de las fuerzas con mayor aceptación, que ha actuado permanentemente en las diferentes etapas de elaboración de las políticas públicas nacionales y en los foros regionales e internacionales para maximizar las oportunidades y enfrentar los retos de la migración mundial. Asimismo, las organizaciones de la sociedad civil han jugado un papel relevante tanto para denunciar las deficiencias y ausencias del aparato gubernamental, como para suplirlas y proveer los bienes y servicios que el Estado no provee.<sup>15</sup>

Cabe mencionar que la Ley de Migración en el capítulo segundo del Título séptimo establece las causas de sanciones a los servidores públicos, entre las que se encuentra retrasar el trámite de los asuntos migratorios y la violación a los derechos humanos. La aplicación se hará en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas donde se contempla que las denuncias sobre los actos de los servidores públicos se realicen ante el Órgano Interno de Control (OIC) de la dependencia. De acuerdo con información solicitada mediante oficio al OIC del INM, desde 2012 se han iniciado 956 procedimientos sancionatorios contra servidores públicos del INM, de los cuales 529 han sido sancionados. De estas sanciones, 268 se tratan de suspensiones, 82 inhabilitaciones y 72 amonestaciones. Tan sólo se han destituido 41 servidores públicos y 8 recibieron sanciones económicas. Del total de servidores públicos sancionados, 66 se encuentran en activo.

En contraste, en los últimos 3 años, la presentación de personas migrantes ha aumentado considerablemente. De

acuerdo con información del INM, de 2013 a 2014 se incrementó 47 por ciento (de 86 mil 298 a 127 mil 149) la presentación de personas migrantes ante la autoridad, y de 2014 a 2015 (190 mil 366) el aumento fue de 49.71 por ciento. Asimismo, la autoridad ha devuelto a sus estados a más de 155 mil en 2015, mismo que fue tras un incremento de 49.74 por ciento desde 2013. Las personas entrevistadas por la asociación Sin Fronteras para su informe de 2014, refirieron haber sido detenidas por agentes del INM y por policías federales en 72.8 por ciento de los casos.<sup>16</sup>

Cabe preguntarse la relación intrínseca que guardan estas estadísticas. La falta de monitoreo en las estaciones provisionales y estaciones migratorias hace que los servidores sean fácilmente empujados a cometer conductas irregulares en el desempeño de sus funciones que atentan los derechos de los migrantes. Es oportuno identificar que el aumento de presentaciones de personas migrantes ante la autoridad se da a la par en proporción con el incremento de servidores públicos sancionados. Tan sólo en 2014, respecto de su año anterior, aumentó 62 por ciento. En lo que respecta a conductas irregulares al interno de las estaciones migratorias, la estadística nos confirma este incremento: en 2014 aumentó de 25 procedimientos iniciados a 83 (70 por ciento), de los cuales 70 fueron sancionados; 67 con suspensión y 3 con amonestaciones.

Esto nos lleva a reconocer que la opacidad del proceso al que son expuestos las personas migrantes vulnera sus derechos y los pone como presa fácil de la delincuencia organizada, muchas veces en colusión con las autoridades. La presentación de una persona migrante ante el INM supone no un arresto si no un procedimiento administrativo que por ley no debe ser mayor a 36 horas. De hecho, el artículo 68 de la Ley de Migración contempla este derecho. Sin embargo, existen ciertas contradicciones en la ley que afecta la continuación del procedimiento dentro del marco de la ley, y peor aún, pone en riesgo su integridad al ser aprovechados por la corrupción de las autoridades.

En el artículo 111 se establece la posibilidad para que las personas sean alojadas en estaciones migratorias, con el objetivo de regular su situación, misma que puede ser hasta 15 días hábiles, contados a partir de su presentación. Esto da como resultado que una persona migrante pueda estar alrededor de 3 semanas en una estación donde carece de agua y condiciones suficientes, de servicios médicos y psicológicos permanentes, con pocas posibilidades para comunicarse con sus familiares o su representante jurídico y

con desesperación provocada por el transcurso del tiempo sin actividades con que distraerse; todo para que la autoridad determine su calidad, regular su situación o fijar la deportación. En este último caso, previsto en el mismo artículo señalado, la estancia puede prolongarse hasta 60 días hábiles bajo las mismas condiciones de permanencia de la persona migrante.

Para esta representación parece innecesario y hasta absurdo que se cuente con demasiado tiempo para determinar la condición migratoria de una persona migrante. Esta disposición de la Ley, contradice el artículo 21 de nuestra Constitución Política donde se declara en su tercer párrafo que:

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Cabe destacar que en el caso mexicano, la población migrante goza de un sistema doble de protección, puesto que el Estado reconoce la jurisdicción interamericana, cuya pieza estructural es la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>17</sup> En el preámbulo de dicha Convención se establece que

Los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos.<sup>18</sup>

Asimismo, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 2 enmarca que:

No se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona.<sup>19</sup>

Por lo tanto, la condición de un extranjero deberá tomarse en lo que enmarca nuestra Carta Magna y dejar que prevalezca su consideración. El INM como autoridad administrativa no está facultado para privar de la libertad a una per-

sona por un plazo mayor al establecido en la Constitución. Las personas migrantes, en consecuencia, son detenidas por plazos mayores a cualquiera de los contemplados en el texto constitucional por una falta administrativa. Así las cosas, no hay acceso a la justicia posible con una disposición de esta naturaleza.<sup>20</sup>

La razón además se soporta por las denuncia que los migrantes y las organizaciones han realizado con respecto a los procesos administrativos, puesto que un tiempo prolongado de alojamiento se presta a que las personas migrantes sean entregados a bandas delincuenciales de narcotráfico y trata de personas, que sean secuestradas, ejecutadas arbitrariamente, violadas y torturadas. El procedimiento que establezca la Ley debe considerar esta realidad y ajustarse de tal manera de garantizar sus derechos y evitar la corrupción del sistema. Por esto mismo, es necesario aclarar que el procedimiento administrativo inicia no en la presentación de la persona migrante ante el Instituto, si no desde que el agente del INM revisa su documentación y considera trasladarlo a alguna estancia o estación migratoria por la falta de sustento para resolver su situación migratoria.

De esta manera, el tercer y último objetivo de la presente iniciativa es darle claridad a los procedimientos que la autoridad debe llevar a cabo en la supervisión, control y presentación de las personas migrantes para regular su estatus migratorio a fin de garantizar y fortalecer los mecanismos en el ejercicio del debido proceso. Se propone darle garantía a que en el artículo 68 se cuenten las 36 horas del procedimiento administrativo desde que la autoridad realiza un acto de control, verificación o revisión migratoria en los lugares que la Ley contempla. Así mismo, se propone reformar el artículo 111 para adecuar las horas del procedimiento conforme lo dispuesto en la Constitución. Con ello también se afina el momento en el que se cuentan las horas de presentación para evitar abusos por parte de los agentes migratorios.

Por último, la iniciativa identifica que el artículo 144 de la Ley de Migración vulnera la presunción de inocencia y el derecho de migrar, por cual se propone eliminar dentro de las posibilidades de ser deportado el estar en un proceso penal ya que no se da cumplimiento al derecho que conforme a lo dispuesto en el artículo 11 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, dice:

Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad,

conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.

Así como en la Carta Magna, en su artículo 20, inciso A, fracción primera, donde se establece la protección al inocente.

Finalmente, cabe destacar que esta iniciativa trae consigo el llamado a las autoridades estatales, sobre todo aquellas donde la problemática migratoria es latente, a identificar una responsabilidad compartida en el tema. Es decir, no sólo es suficiente la coordinación de la Federación con las organizaciones no gubernamentales, internacionales y asociaciones civiles en el tema migratorio, si no también se requiere de una participación constante del ámbito local, donde lejos de criminalizar a las personas migrantes, se debe de contar con ordenamientos jurídicos que aseguren su salvaguarda de la dignidad inherente de todo ser humano.

Por lo expuesto y fundado, someto a consideración del pleno de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, la iniciativa con proyecto de

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

**Único.** Se reforma el párrafo sexto del artículo 2, el primer párrafo del artículo 68, las fracciones I, II y VII del artículo 107, los párrafos 1, 2 y 4 del artículo 111, y la fracción IV del artículo 144, se adiciona la fracción IX al artículo 20, recorriéndose los demás en su orden, y la fracción X al artículo 107, recorriéndose los demás en su orden, y se deroga el último párrafo del artículo 107, todo de la Ley de Migración:

**Artículo 2. ...**

...

...

...

Responsabilidad compartida con los gobiernos de los diversos países, entre las instituciones nacionales y extranjeras involucradas en el tema migratorio y **los organismos no gubernamentales, asociaciones civiles y organizaciones internacionales involucradas en el tema migratorio y la protección de los derechos humanos.**

...

...

...

...

...

...

...

...

...

**Artículo 20. ...**

**I. VII. ...**

VIII. Coordinar la operación de los grupos de atención a migrantes que se encuentren en territorio nacional;

**IX. Coordinar la participación y la asistencia de organismos no gubernamentales, asociaciones civiles y organizaciones internacionales involucrados en el tema migratorio y la protección de los derechos humanos;**

X. Proporcionar información contenida en las bases de datos de los distintos sistemas informáticos que administra, a las diversas instituciones de seguridad nacional que así lo soliciten, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, y

XI. Las demás que le señale esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.

**Artículo 68.** La presentación de los migrantes en situación migratoria irregular sólo puede realizarse por el Instituto en los casos previstos en esta Ley; deberá constar en actas y no podrá exceder del término de 36 horas contadas a partir de **que es sujeto de un acto de control, verificación o revisión migratoria.**

...

**Artículo 107.** Las estaciones migratorias, deberán cumplir al menos los siguientes requisitos:

I. Prestar servicios **permanentes** de asistencia médica, psicológica y jurídica. **Las asociaciones civiles y organizaciones de la sociedad civil podrán establecer estos servicios en las instalaciones de las estaciones migratorias.**

II. Atender los requerimientos alimentarios del extranjero presentado, ofreciéndole tres alimentos al día. El Instituto **en coordinación con la Secretaría de Salud** deberá supervisar que la calidad de los alimentos sea adecuada. Las personas con necesidades especiales de nutrición como niñas, niños y adolescentes, personas de la tercera edad y mujeres embarazadas o lactando, recibirán una dieta adecuada, con el fin de que su salud no se vea afectada en tanto se define su situación migratoria.

...

III. – VI. ...

VII. Contar con espacios y **actividades** de recreación deportiva y cultural;

VIII. – IX. ...

**X. Permitir el monitoreo constante y permanente del estado que guardan las estaciones migratorias y de las condiciones en las que se encuentran las personas migrantes, por parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y sus relativas estatales, de organizaciones de la sociedad civil, organismos no gubernamentales y organismos internacionales.**

**El Instituto facilitará el trámite, el registro y el acceso en las estaciones migratorias de las instituciones gubernamentales, organizaciones y organismos de la sociedad civil involucrados en el tema migratorio y la protección de los derechos humanos para las actividades de recreación deportiva y cultural, así como para las acciones de monitoreo.**

**XI. Las demás que establezca el Reglamento**

**Artículo 111.** El Instituto resolverá la situación regular de los extranjeros presentados en un plazo no mayor de **36 horas**, contados a partir de **que es sujeto de un acto de control, verificación o revisión migratoria.**

El alojamiento en las estaciones migratorias y **en las estancias provisionales** únicamente podrá exceder de las **36 horas** cuando se actualicen cualquiera de los siguientes supuestos:

I. - V. ...

En los supuestos de las fracciones I, II, III y IV de este artículo el alojamiento de los extranjeros en las estaciones migratorias no podrá exceder de **20 días hábiles.**

...

**Artículo 144.** Será deportado del territorio nacional el extranjero presentado que:

I.- III. ...

IV. **Haya** sido condenado por delito grave conforme a las leyes nacionales en materia penal o las disposiciones contenidas en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano, o que por sus antecedentes en México o en el extranjero pudiera comprometer la seguridad nacional o la seguridad pública;

V. – VI. ...

...

...

### Transitorios

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

**Segundo.** La Secretaría contará con 60 días hábiles para realizar las adecuaciones pertinentes a los Reglamentos conforme a las modificaciones de este decreto.

**Notas:**

1 Anaya Muñoz, Alejandro y Díaz de León, Alejandra, el activismo transnacional alrededor de los derechos humanos de los migrantes en tránsito por México, en Heredia Zubieta, Carlos, Perspectivas Migratorias II, CIDE, 2012.

2 Mónica Corona, representante de ONU Mujeres, durante la III Semana de la Migración en la Universidad Iberoamericana. 25 agosto de 2015

3 El Financiero, 7 de abril de 2015

4 La ruta del encierro. Situación de las personas en detención en estaciones migratorias y estancias provisionales, Sin Fronteras, México, 2013.

5 Wolf, Sonja, El Instituto Nacional de Migración en México: entre el abuso y la opacidad, Distintas latitudes, 3 de octubre de 2013, portal en internet, última visita del 18 de julio de 2016.

6 Las condiciones expuestas fueron extraídas de diversos estudios y observaciones de asociaciones y organismos en favor de los migrantes.

7 Diagnóstico del Instituto Nacional de Migración. Hacia un sistema de Rendición de Cuentas en pro de los Derechos de las personas migrantes en México, Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C., México, 2013.

8 Comentarios de México a la Solicitud de Opinión Consultiva sobre Niñez Migrante ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos: “Con base en los artículos I y XXV se enfatiza que el interés del Estado mexicano es el de asegurar la comparecencia del extranjero en el procedimiento de determinación de su situación migratoria, permitiendo con esto ofrecer al extranjero alternativas benéficas adicionales al alojamiento en las Estaciones Migratorias.”

9 La Ruta del Encierro, op. Cit.

10 Sin Embargo, 20 de marzo de 2015. Última visita en internet del 18 de julio de 2016: <http://www.sinembargo.mx/20-03-2015/1287168>

11 Wolf, S., Op. Cit.

12 La Ruta del Encierro, op. Cit.

13 Heredia Zubieta, Carlos, Perspectivas Migratorias II, CIDE, 2012.

14 Cabe mencionar el gran número de organizaciones en pro del tema migratorio, algunas de ellas: el Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, AC, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, el Centro de Análisis e Investigación AC, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos humanos, el Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración, el Instituto para la Seguridad y la Democracia, Sin Fronteras IAP, entre otras.

15 Heredia Zubieta, op. Cit.

16 La Ruta del Encierro, op. Cit.

17 Evolución y retos del marco normativo migratorio en México: una perspectiva histórica, Sin Fronteras, México, diciembre de 2012.

18 Convención Americana de Derechos Humanos

19 Declaración Universal de Derechos Humanos.

20 Evolución y retos del marco normativo migratorio en México, op. Cit.

Dado en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el 13 de diciembre de 2016.— Diputado Jorge López Martín (rúbrica).»

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

---

#### LEY FEDERAL DEL TRABAJO

---

«Iniciativa que adiciona el artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo, a cargo de la diputada Kathia María Bolio Pinelo, del Grupo Parlamentario del PAN

La que suscribe, Kathia María Bolio Pinelo, diputada a la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo contenido en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, 77 numerales 1 y 3 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto que adicionan las fracciones XIX Ter y XIX Quáter al artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo al tenor de la siguiente

#### **Exposición de Motivos**

La Cámara de Diputados del Estado de Yucatán aprobó el 26 de octubre de este año un par de reformas a la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios de Yucatán con el propósito de dotar de más beneficios a las trabajadoras para otorgar un mes más para el periodo de lactancia, siendo ahora de hasta seis, y gozar de un día inhábil al año con goce de sueldo para revisión médica en materia de cáncer de mama y cervicouterino.

Dentro de la Ley Federal del Trabajo, ya se contemplan los 6 meses de lactancia durante los cuales la madre trabajadora puede gozar de dos descansos de media hora cada uno, o reducir su jornada a 7 horas en común acuerdo con el patrón, por lo que me concentraré en la idea de otorgar un día de permiso para realizarse estudios de detección oportuna del cáncer.

Por lo anterior, tomando como base lo aprobado por una legislatura estatal, propongo que se modifique la Ley Federal del Trabajo y sea un beneficio general para las mujeres trabajadoras en nuestro país.

Para dimensionar la importancia de esta reforma, es necesario hacer las siguientes consideraciones tomadas, en su mayoría, del dictamen que presentó la Comisión de Salud del Congreso del Estado de Yucatán, respecto a la llamada Iniciativa Rosa:

Es evidente que la maternidad representa una condición humana natural que permite la sobrevivencia del ser humano, función que debe ser valorada y apoyada por toda la sociedad. Por lo tanto, las mujeres deben recibir la atención médica necesaria durante el ciclo de gestación, aún más, cuando dicha persona desempeña alguna labor económicamente remunerada.

Resulta evidente la importancia del cuidado de la salud de las mujeres, para garantizar, si así lo desean, vivir un embarazo sano y con los cuidados médicos necesarios; por ello se propone otorgar un permiso de un día al año para que las mujeres trabajadoras mayores de 25 años, acudan ante una institución de salud pública o privada para que se realicen los exámenes médicos que correspondan con la finalidad de prevenir el cáncer de mama y cervicouterino.

El cáncer es una enfermedad que puede presentarse en personas de cualquier sexo, edad o grupo social, ocasionando dolor, angustia y muerte en muchos casos, razón por la que ha sido y es motivo de preocupación y estudio para todos, en particular para los médicos quienes luchan cada día por encontrar nuevos y mejores métodos que permitan su prevención, diagnóstico y tratamiento.

Esta enfermedad es la tercera causa de muerte en México y, según estimaciones de la Unión Internacional contra el Cáncer, cada año se suman más de 128 mil casos de mexicanos. Desde 2008 es la principal causa de muerte en el mundo. Existen cien tipos de cáncer, la mayoría son curables si se detectan en etapas tempranas.

El cáncer de mama es actualmente la causa de muerte en mujeres más importante en México. En 2008, 10.9 por ciento de los casos de cáncer en México estaban relacionados con tumores en las mamas. Este tipo de cáncer ocupa el segundo lugar en prevalencia a nivel nacional y es el primero si se toma en cuenta únicamente a la población femenina, según Globocan.

Casi 70 por ciento de los casos de cáncer de mama se presenta en mujeres de entre 30 y 59 años de edad, de acuerdo con datos estadísticos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). Sin embargo, la tasa de mortalidad más alta se presenta en las mujeres mayores de sesenta años. En 2009 se registraron 25.5 muertes por cada 100 mil habitantes, mientras que para las mujeres de treinta a cincuenta y nueve años la mortalidad fue de siete por cada 100 mil habitantes.

La mamografía consiste en un examen de rayos X de la mama. Puede mostrar imágenes diferentes al tejido mamario normal y que hagan sospechar de la presencia de un tumor. Cualquier hallazgo anormal, tanto en la palpación como en la mamografía, obligan a realizar estudios complementarios para descartar la presencia de un cáncer de mama. De igual forma, si una mujer al realizarse la auto palpación mamaria encuentra alguna anomalía, debe consultar.

Por esta razón, los métodos de detección temprana son importantes para disminuir la mortalidad debido a esta enfermedad. El *screening* de cáncer de mama incluye el examen clínico mamario y la mamografía que debe realizarse de forma anual a partir de los cuarenta años.

Otro tipo de cáncer importante que encontramos con frecuencia en las mujeres es el cáncer del cuello uterino que está relacionado con la transformación de células normales a células tumorales, producto de la infección por el virus del papiloma humano (VPH). Cabe señalar que no todas las mujeres infectadas con VPH desarrollan cáncer. La presencia de tumores malignos en el cuello del útero es el tercer tipo de cáncer con mayor prevalencia en México.

Es evidente que el cáncer de mama y el cáncer cervicouterino ocupan hoy en día un papel muy importante en la salud de las mexicanas debido a la alarmante cantidad de mujeres que fallecen debido a estas enfermedades.

Por ello, se considera importante e indispensable sensibilizar a la población de la necesidad de implementar acciones

para detectar el cáncer a través de chequeos médicos, y que permitan al paciente tener un tratamiento oportuno. Todos sabemos que una detección temprana puede ayudar a combatir la enfermedad y ganar la batalla al cáncer.

La maternidad cumple no sólo con la misión esencial de perpetuar la especie humana, sino también con la importante función social de integrar al grupo familiar, de convertirlo en la célula en la cual se fundamenta la sociedad y en donde surgen los primeros lazos de control social.

Por otra parte, es importante destacar que en la actualidad la mujer ha sido reconocida dentro del seno familiar como productora de riqueza, toda vez que ella, al igual que el varón, puede proveer del sustento económico, por lo que se han emitido disposiciones que le permitan congeniar su desempeño laboral con el de la maternidad.

Es así que jurídicamente se concibió a la maternidad como un hecho jurídico, relacionado con la reproducción del ser humano, del cual surgen derechos y obligaciones. Es por ello que, los que tenemos encomendada la facultad de legislar debemos de proporcionar todas aquellas normas necesarias que permitan fortalecer y proteger este estado de la mujer, como un pilar de la familia y, por ende, base de la sociedad.

El cáncer de mama, o cáncer de seno se origina cuando las células en él comienzan a crecer en forma descontrolada. Estas células normalmente forman un tumor que a menudo se puede observar en una radiografía o se puede palpar como una protuberancia. Se diagnostica como tumor maligno o canceroso, cuando las células pueden crecer invadiendo los tejidos circundantes o propagándose a áreas distantes del cuerpo. El cáncer de seno ocurre casi exclusivamente en las mujeres<sup>1</sup>.

Es una realidad que el cáncer de mama no puede prevenirse, sin embargo, a través de la detección oportuna se puede descubrir a tiempo, lo que significa que, para disminuir las muertes por éste padecimiento, las mujeres deben ser diagnosticadas en etapas tempranas. Es por ello que es necesario intensificar acciones básicas de detección como son la autoexploración, la exploración clínica y la mastografía, esto de acuerdo a la edad de cada mujer.

Asimismo, además de estar conscientes de la detección temprana, es importante conocer los diversos factores de riesgo que favorecen el desarrollo de este tipo de cáncer, como son los biológicos entre los que se encuentran, ser

del sexo femenino; el envejecimiento, ya que a mayor edad mayor riesgo; el historial personal o familiar de cáncer de mama en madre, hermanas, o hijas; vida menstrual de más de 40 años, inicio de la menstruación antes de los 12 años y menopausia después de los 52; tejido mamario denso, o ser portador conocido de los genes BRCA1 o BRCA2.

Los factores ambientales como son la exposición a radiaciones ionizantes principalmente en el desarrollo o crecimiento, y el tratamiento con radioterapia en tórax. Los relacionados con la historia reproductiva, ya sea por no haber tenido hijos; el primer embarazo a término después de los 30 años de edad, o por terapia hormonal en la peri o postmenopausia por más de 5 años. Así como los factores de riesgo relacionados con estilos de vida consistentes en la alimentación rica en carbohidratos y baja en fibra; dieta rica en grasas tanto de origen animal como ácidos grasos trans; la obesidad, principalmente después de la menopausia; el sedentarismo; el consumo de alcohol mayor a 15 gramos por día, o por el tabaquismo.<sup>2</sup>

Como se puede observar, la mayoría de estos factores de riesgos no pueden ser modificados, sin embargo los que se contemplan con los de estilo de vida si pueden ser concientizados, logrando poder disminuir el riesgo de padecer esta enfermedad.

El cáncer de mama, de acuerdo con lo que señala la Secretaría de Salud federal, en el ámbito mundial, es la segunda formación anormal de un tejido nuevo de carácter tumoral más frecuente en la población y la más frecuente entre las mujeres con un estimado de 1.67 millones de nuevos casos diagnosticados anualmente, representando 25 por ciento de los casos de cáncer en mujeres. En México a partir de 2006, el cáncer de mama se ubica como la primera causa de muerte por cáncer en la mujer. Anualmente se estima una ocurrencia de 20 mil 444 casos en mujeres, con una incidencia de 35.4 casos por 100 mil mujeres. En el año 2013, se registraron 5 mil 405 defunciones en mujeres con una tasa de 16.3 defunciones por 100 mil mujeres.<sup>3</sup>

En lo que respecta al cáncer cervicouterino, también conocido como cáncer de cuello de la matriz, es el crecimiento anormal de las células que se encuentran en el cuello de la matriz, presentándose al inicio lesiones tan pequeñas que no se pueden ver a ojo desnudo, durando así varios años. Sin embargo, cuando el cáncer ya se encuentra en una etapa avanzada se puede ver a simple vista en la exploración ginecológica o a través de otras molestias, como es el sangrado anormal después de tener relaciones sexuales, entre



los periodos menstruales o después de la menopausia; el aumento del flujo de sangrado vía genital con mal olor, dolor de cadera y pérdida de peso.<sup>4</sup>

Las mujeres más propensas a tener este tipo de cáncer son aquellas que iniciaron sus relaciones sexuales antes de los 18 años; han tenido más de tres compañeros sexuales; han tenido más de tres partos; fuman; tienen problemas de desnutrición; tienen infección por el virus del papiloma humano en el cuello de la matriz.

Se argumenta que 99 por ciento de los cánceres del cuello del útero están relacionados con la infección crónica por virus del papiloma humano (VPH).<sup>5</sup> Esta infección viral, frecuente en mujeres menores de 30 años, puede causar una displasia cervical que es una lesión precancerosa, que si no se trata y se deja evolucionar, puede llegar a causar un cáncer en un periodo de 10 años o menos.<sup>6</sup>

Esta infección viral o displasia cervical se puede detectar con el papanicolaou, que se debe realizar una vez al año. Este estudio debe ser realizado por mujeres que ya han iniciado una vida sexual o que tienen más de 25 años.

El cáncer del cuello uterino es la séptima neoplasia más frecuente en la población mundial y la cuarta más frecuente entre las mujeres con un estimado de 528 mil nuevos casos diagnosticados anualmente, 85 por ciento de los cuales se registran en países en vías de desarrollo. En México, es la segunda causa de muerte por cáncer en la mujer. Anualmente se estima una ocurrencia de 13 mil 960 casos en mujeres, con una incidencia de 23.3 casos por 100 mil mujeres. En el año 2013, en el grupo específico de mujeres de 25 años y más, se registraron 3 mil 771 defunciones en mujeres con una tasa de 11.3 defunciones por 100 mil mujeres.<sup>7</sup>

Considero que los diputados yucatecos hicieron un gran trabajo al aprobar esta reforma a la ley, pues incentiva a las mujeres trabajadoras a la autorresponsabilidad en el cuidado de la salud, así como la necesidad de implementar acciones para detectar el cáncer a través de chequeos médicos, y que le permitan tener un tratamiento oportuno, al establecer un permiso al año para que las mujeres, con goce íntegro de su sueldo, puedan practicarse exámenes preventivos de salud, respecto de patologías cuya detección temprana impida su evolución irreversible y permita un alto porcentaje de tratamiento exitoso.

Por otro lado, y en aras de una verdadera equidad de género, no sería justo no considerar a los varones para un trato similar, pues también tienen enfermedades de riesgo y que necesitan de un chequeo constante y una detección oportuna en su caso.

La Organización Mundial de la Salud (OMS)<sup>8</sup> identifica que a nivel mundial en 2015, los tumores malignos de pulmón, próstata, colorrectal, estómago e hígado con los más comunes entre los varones.

Además, de acuerdo con la publicación mujeres y hombre en México 2014<sup>9</sup> durante 2012, la principal causa de muerte de la población mexicana corresponde a enfermedades del corazón, la cual representa alrededor de una sexta parte de las defunciones totales de hombres; después le sigue la Diabetes Mellitus equivalente a 12.2 por ciento.

La propuesta busca obligar a los empleadores a otorgar a los trabajadores, sean hombres o mujeres, un día de permiso al año, sin afectación al salario para someterse a la realización de exámenes médicos de prevención y control de enfermedades no transmisibles; y de esa manera también se obliga a los trabajadores a estar pendiente de su salud en general, lo que es conveniente para todas las partes involucradas.

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

### Decreto

**Artículo Único:** Se adicionan las fracciones XIX Ter y XIX Quáter al artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo para quedar como sigue:

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

I. a XIX Bis. ...

**XIX Ter.** Otorgar a las mujeres trabajadoras, de un día de permiso al año, con goce íntegro de su sueldo, para someterse a la realización de exámenes médicos de prevención del cáncer de mama y cervicouterino; para justificar este permiso, se deberá presentar el certificado médico correspondiente expedido por una institución pública o privada de salud de haberse realizado al menos un examen clínico mamario, una mamografía y/o un papanicolaou.

**XIX Quáter.** Otorgar a los varones trabajadores, de un día de permiso al año, con goce íntegro de su sueldo, para someterse a la realización de exámenes médicos de prevención del cáncer de próstata y/o enfermedades del corazón; para justificar este permiso, se deberá presentar el certificado médico correspondiente expedido por una institución pública o privada de salud de haberse realizado al menos un examen clínico relativo a esos padecimientos.

XX. al XXVIII.

### Transitorio

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

#### Notas:

1 American Cancer Society. Guía detallada *Cáncer de Seno (Mama)*. Disponible en red: <http://www.cancer.org/acs/groups/cid/documents/webcontent/002284-pdf.pdf>

2 Secretaría de Salud. *Blog, Detecta a tiempo el cáncer de mama*. Disponible en red: <http://www.gob.mx/salud/articulos/deteccion-oportuna?idiom=es>

3 Secretaría de Salud. Información Estadística, *Estadísticas de Cáncer de Mama y Cáncer Cérvico Uterino*, Disponible en red: <http://www.gob.mx/salud/acciones-y-programas/informacion-estadistica>

4 Instituto Mexicano del Seguro Social. Salud en línea, *Cáncer Cervicouterino*. Disponible en red: <http://www.imss.gob.mx/salud-en-linea/cancer-cervico-uterino>

5 GeoSalud. *Cáncer cervicouterino*. Disponible en red:

<http://www.geosalud.com/Cancerpacientes/Cancercervicouterino.htm>

6 Instituto Mexicano del Seguro Social. *op cit.*

7 Secretaría de Salud. Información Estadística, *op cit.*

8 Ver: <http://www.who.int/features/factfiles/cancer/es>

9 Ver: [http://www.cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos\\_download/101239.pdf](http://www.cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101239.pdf) p. 19

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de diciembre de 2016.— Diputada Kathia María Bolio Pinelo (rúbrica).»

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

---

## CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

---

«Iniciativa que reforma el artículo 87 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Luis de León Martínez Sánchez, del Grupo Parlamentario del PAN

El que suscribe, Luis de León Martínez Sánchez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 78, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto, que reforma el artículo 87 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

El presente proyecto de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene como objeto reformar el artículo 87 del texto constitucional, relativo a la posesión y protesta del cargo del presidente de la República.

La finalidad que se persigue es sustituir las palabras “guardar y hacer guardar”, por las de “respetar y cumplir”, y adicionar dentro del cuerpo normativo que se hace guardar y hacer guardar, es decir, que se tiene que cumplir y respetar, a los “tratados internacionales en general y a los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los que el Estado mexicano sea parte”, pues en el ordenamiento jurídico nacional, la Constitución federal, las leyes del Congreso de la Unión, y los tratados internacionales son la “ley suprema de toda la Unión”.

Esto, en atención del nuevo modelo constitucional, implantado con motivo de las trascendentales reformas de la ley fundamental del 6 y 10 de junio de 2011, en materia de amparo y derechos humanos, respectivamente, y de conformidad con los artículos 1o., párrafos primero, segundo y tercero, 103, fracción I, y 133 de la Ley Fundamental, así como de los criterios establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación con motivo de los fallos al expediente varios 912/2010 y la contradicción de tesis 293/2011, y finalmente, del derecho convencional contenido en términos concretos en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 y el derecho internacional de los derechos humanos en los distintos tipos de tratados de carácter universal y regional.

### 1. Un nuevo paradigma a partir de las reformas constitucionales en materia de derechos humanos y garantías para su protección

Con motivo de las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de fechas 6 y 10 de junio de 2011, en materia de juicio de amparo y derechos humanos, respectivamente, se ha implantado en nuestro país un nuevo paradigma, el paradigma de los derechos humanos y su protección efectiva.

En términos concretos, este nuevo paradigma se puede apreciar en los artículos 1o., párrafos primero, segundo y tercero, y 103, fracción I, de la Ley Fundamental, que establecen, literalmente, lo siguiente:

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

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

*Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las*

*violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.*

(...)

**Artículo 103.** Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:

**I.** Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte;

De esta manera, en un primer momento, estos preceptos normativos de la Constitución Federal, vienen a fijar en su justa dimensión al artículo 133 de la misma Ley Fundamental, pues en ella se consagra el principio de supremacía constitucional. En un segundo momento, nuestro intérprete constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, vendría a aclarar esta cuestión con motivo de los fallos al expediente varios 912/2010 y la contradicción de tesis 293/2011. Por tal motivo, es indispensable transcribir el citado artículo 133 constitucional, para efecto de ir dando coherencia a esta exposición.

**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.

De los anteriores preceptos normativos de la Constitución Federal, se puede apreciar en términos concretos, y para efectos de lo que se pretende en el presente proyecto, un nuevo paradigma jurídico constitucional en la defensa y realización efectiva de los derechos humanos en México.

### 2. Derechos humanos y sus garantías

Antes de las reformas constitucionales de 6 y 10 de junio de 2011, las voces “derechos humanos y sus garantías”, eran términos que solían confundirse, ambigüedad que posiblemente derivaba de la anterior denominación del capítulo I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, titulado “De las garantías individuales”. Sin

embargo, el Poder Reformador de la Constitución, con las citadas reformas, elevó a rango constitucional su distinción, como deriva de las siguientes menciones: i) el capítulo I cambió su denominación a “De los derechos humanos y sus garantías”; ii) en el artículo 1o. se especificó que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales “así como de las garantías para su protección”, y iii) en el numeral 103, fracción I, se especificó que los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por infracción a los derechos humanos y las “garantías otorgadas para su protección”. Luego, para el Constituyente Permanente *los derechos y sus garantías no son lo mismo, ya que éstas se otorgan para proteger los derechos humanos*; constituyen, según Luigi Ferrajoli, los “deberes consistentes en obligaciones de prestación o en prohibiciones de lesión, según que los derechos garantizados sean derechos positivos o derechos negativos”; es decir, *son los requisitos, restricciones, exigencias u obligaciones previstas en la Constitución y en los tratados, destinadas e impuestas principalmente a las autoridades, que tienen por objeto proteger los derechos humanos*; de ahí que exista una relación de subordinación entre ambos conceptos, pues las *garantías* sólo existen en función de los derechos que protegen; de tal suerte que pueden existir derechos sin garantías pero no garantías sin derechos. Así, a manera de ejemplo, puede decirse que el derecho humano a la propiedad tiene, entre otras garantías, las de audiencia y legalidad, pues prohíbe a la autoridad molestar a un particular sin mandamiento escrito en el que funde y motive la causa legal del procedimiento, y que los gobernados sean privados de la propiedad sin previa audiencia.<sup>1</sup>

Siguiendo esta línea argumentativa, existe un criterio emitido por un tribunal colegiado de circuito, que aunque es una tesis aislada, la misma nos puede arrojar algunas luces, para poder entender qué son las garantías en nuestro país, el referido criterio en la parte que nos interesa establece: “las garantías individuales, no son derechos sustantivos, sino que constituyen el instrumento constitucional establecido en la propia norma fundamental del país, para salvaguardar tales derechos”.<sup>2</sup>

**3. En México todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la Constitución (fuente nacional) y en los tratados internacionales de los que forme parte (fuente internacional). El nuevo catálogo constitucional**

Actualmente, en toda la República Mexicana las personas gozan de los derechos humanos provenientes, tanto de fuente nacional (Constitución), como de fuente internacional (tratados internacionales). Esto es así, debido a que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (juez constitucional por antonomasia) de manera particular (y de forme general el Estado mexicano en su conjunto) refrendó en diversos momentos que el propósito de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, era colocar a la persona en el centro del sistema jurídico mexicano.

Así, la población dejó de ser un cúmulo de individuos para convertirse en personas. Este cambio filosófico, o de “antropología constitucional”, es el cambio *esencial* de la reforma. Quienes habitan en México no tienen las garantías que la Constitución Federal –por gracia constitucional– les otorgue sino que ahora está en el centro del sistema jurídico y goza de los derechos humanos que toda persona posee por el hecho de ser persona.

Es decir, una persona goza de derechos humanos y toca al Estado *reconocerlos*. La diferencia es *sustancial*. Donde antes el individuo tenía derechos porque así se le otorgaban, ahora la persona goza de ellos *ab initio*, desde el momento en que inicie su existencia como persona humana, y será el Estado el que tendrá que reconocerlos. En otras palabras, la persona goza de derechos humanos irrespecto de la acción del Estado. Por el contrario, ahora el Estado debe esmerarse en reconocer todos los derechos humanos a fin de respetarlos y promoverlos.

No obstante, la Suprema Corte indicó que también existe un problema de positivación de los derechos, pues sólo podrán aplicarse en la forma en que son reconocidos en la ley fundamental o los tratados internacionales incorporados al orden jurídico mexicano. Pese a esto, queda establecido que los derechos son de la persona y la carga corresponde al Estado.<sup>3</sup>

En efecto, a partir de la reforma del 10 de junio de 2011 de la Carta Magna, y de lo resuelto en la contradicción de tesis 293/2011, el 3 de septiembre de 2013, el más alto tribunal determinó que los derechos de que goza una persona en el país constituye un conjunto de normas relativas a los derechos humanos.

Estos derechos humanos tienen dos fuentes distintas. Al respecto, nos ilustra Labardini:

- Derechos humanos de fuente nacional. Son los derechos que se reconocen por la CPEUM. Doctrinalmente se ha entendido que los derechos humanos contenidos en la Constitución son aquellos que se encuentran plasmados en su parte dogmática, la cual comprende del artículo 1° al 29. No obstante esta consideración, en la práctica se advierte que esto no es así, ya que dentro de la parte orgánica de la Constitución, también se encuentran consagrados derechos humanos de la persona. Sin embargo, afirmar que todo derecho recogido por la norma fundamental es un derecho humano no resulta consistente, lo cual se hace más patente en la práctica.

- Derechos humanos de fuente Internacional. Hubo consenso inicial indicando que a partir del 10 de junio de 2011 los tratados de derechos humanos ratificados por México tienen ahora rango constitucional. Sin embargo, a lo largo de la discusión se precisó que lo que tendría rango constitucional sería la norma de derechos humanos de origen internacional y no los tratados mismos. Esto fue un acierto ya que si bien los tratados de derechos humanos incluyen normas relativas a los derechos humanos, no todo el contenido de un tratado de derechos humanos expresa normas relativas a los derechos humanos. Por ejemplo la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su primera parte (artículos 1 a 33), recoge varios derechos, como son a la vida, a la familia, al trabajo, libertad de conciencia, etcétera. Sin embargo, en la segunda parte (artículos 34 a 82) expresa disposiciones sobre la organización de la Comisión IDH y la Corte IDH, que aunque influyen en la aplicación y proceso internacional de derechos humanos, stricto sensu no son normas relativas a los derechos humanos. Por otra parte, y atinadamente mencionado por los ministros, hay tratados que formalmente no son de derechos humanos, pero que no obstante sí incluyen normas relativas a los derechos humanos. Así, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (1963) incluye en su artículo 36 (2) el derecho a la notificación consular, que ha sido definido por la Corte IDH como un derecho integrado a la “normativa internacional de los derechos humanos”.<sup>4</sup>

#### 4. El principio de supremacía constitucional y la reconfiguración de los tratados internacionales en el orden jurídico nacional

Igual que los sistemas jurídicos de otros países, la estructura del *sistema jurídico mexicano* ha presentado cambios

en las últimas décadas, esto es así, debido a la extensión y progresiva implantación del modelo de *Estado constitucional*, el cual a su vez, ha traído consigo *mutaciones interiores y exteriores* para el mismo.

En el sistema ha cambiado la noción tradicional de validez, el papel de las antinomias y las lagunas, las técnicas –hermenéuticas o argumentativas – por medio de las cuales los jueces –de manera particular y de manera general, todas las autoridades con potestades para tal fin– interpretan y aplican el ordenamiento jurídico y la relación entre derecho y moral; entre otras cuestiones, en este sentido, se puede decir, que la *Constitución* condiciona, en el modelo de sistema jurídico que se está describiendo, la validez del resto de normas del ordenamiento, por ser la norma *normarum*. La estructuración del ordenamiento en grados o escalones jerárquicos hace posible que algunas de sus normas puedan estar vigentes, pero no ser válidas y por tanto, carentes de eficacia en un lugar y tiempo determinados.

Por lo anterior, nos explica Avendaño González:

... desde los estudios del derecho positivo generados por John Austin, H.A.L. Hart y Hans Kelsen, se han presentado diversas formas de abordar el estudio y clasificación de derecho y la producción normativa a través de las leyes que produce un Estado. Así, la Constitución mexicana y sus jueces adoptaron en un momento importante de su historia el sistema de validez de este último, al condicionar la producción jurídica, y exigir con ello satisfacer dos condiciones sine qua non para su eficacia: el que la norma sea creada por una autoridad material y formalmente competente, y que al efecto se haya seguido el procedimiento previsto por la norma jurídica fundante o prima facie. Por lo anterior, el sistema de jerarquía normativa ha sido construido en distintas formas tanto por la Constitución federal como por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de las diversas interpretaciones al artículo 133 de la Constitución federal...<sup>5</sup>

En efecto, el principio de supremacía constitucional se encuentra consagrado en el artículo 133 de la Constitución Política, en dicho precepto normativo, descansa la idea de que la Constitución representa la unidad del sistema normativo y el vértice más elevado de este; por consecuencia, contiene las normas primarias o fundantes que deben regir para todos dentro del país, sean gobernantes o gobernados; dichas normas primarias constituyen al propio tiempo la

fuerza de validez de todas las demás normas, que por eso se han llamado secundarias, y que componen el derecho positivo en general.

De esta guisa, siguiendo al autor en comentario, la definición del *principio de supremacía constitucional* en nuestro país tiene entre otros *objetivos la extensión y progresiva implantación del modelo de Estado constitucional y democrático de derecho*, el cual ha supuesto mutaciones esenciales al sistema jurídico constitucional mexicano en su conjunto. Dicha evolución –jurisprudencial/doctrinal– se hace manifiesta en los últimos 15 años, para quedar como sigue:

- “Hasta antes de 1999, el criterio que prevalecía respecto a la jerarquía de leyes en nuestro país colocaba la Constitución federal por encima de las leyes infraconstitucionales y colocando en un plano de igualdad a los tratados internacionales y a las leyes federales”, en tercer nivel a las leyes locales y por último al resto de disposiciones jurídicas.

- Entre 1999 y 2007, el criterio fue modificado para quedar como sigue: “La Constitución federal seguía prevaleciendo por encima de las leyes infraconstitucionales y colocando en un plano de superioridad a los tratados internacionales por encima de las leyes federales y las leyes locales, que se ubican en un plano de igualdad” y por último al resto de disposiciones jurídicas. A partir de entonces surge la tesis denominada “Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución federal”.

- Por último, el criterio se modificó para quedar como sigue: La Constitución federal seguía prevaleciendo por encima de las leyes infraconstitucionales y colocando en un plano de superioridad a los tratados internacionales por encima de las leyes generales y colocando en un plano de igualdad a las leyes federales y las leyes locales, y por último al resto de disposiciones jurídicas. A partir de entonces se desprende un concepto jurídico novedoso, el cual lo constituye el de “leyes generales”, como concepto integrador del principio de Supremacía Constitucional. Tratados internacionales. Son parte integrante de la ley suprema de la Unión y se ubican jerárquicamente por encima de las leyes generales, federales y locales. Interpretación del artículo 133 constitucional. Las tesis que secundaron a los criterios anteriores fueron Leyes generales. Interpretación del artículo 133

constitucional y supremacía constitucional y ley suprema de la Unión. Interpretación del artículo 133 constitucional.<sup>6</sup>

De todo lo hasta aquí expuesto, se hace ahora indispensable *precisar la posición o sujeción de los tratados internacionales en materia de derechos humanos* en el orden jurídico nacional. Así, atendiendo a concepciones del *derecho comparado*, se puede hacer referencia a cinco modelos constitucionales imperantes en todas las latitudes del mundo:

1. Tratados sobre derechos humanos supraconstitucionales.
2. Tratados sobre derechos humanos equiparables en rango a la Constitución.
3. Tratados sobre derechos humanos infraconstitucionales, supraleales.
4. Tratados sobre derechos humanos equiparables en rango a las leyes nacionales, cuyos conflictos se resuelven con base en el criterio de especialidad.
5. Tratados sobre derechos humanos en un plano de igualdad jerárquica en relación con las leyes nacionales.

En atención de estos modelos, Avendaño González nos manifiesta que el sistema jurídico-político nacional descansa sobre los criterios señalados en el punto que dispone “Tratados sobre derechos humanos infraconstitucionales, supraleales”; por tal motivo, considera necesario precisar tres características fundamentales de dicha postura:

1. La Constitución prevalece sobre los tratados internacionales.
2. Los tratados internacionales prevalecen sobre las leyes nacionales. Respecto a este criterio, en fechas recientes el Poder Judicial federal ha resuelto diversos asuntos (como se comentará más adelante, hasta hoy la postura más actual con relación a este asunto se ha dilucidado en la contradicción de tesis 293/2011, resuelta por el pleno de la SCJN, el 3 de septiembre de 2013) asumiendo una posición similar, aunque con base en distintos razonamientos. La posición mayoritaria del alto tribunal consiste en entender que la Constitución general de la República, los tratados internacionales que estén de acuerdo con ella y las leyes generales del Con-

greso conforman un orden jurídico superior, de carácter nacional, por debajo del cual, a su vez, se ubicarían las leyes federales y locales, y por supuesto, en un escalón normativo inferior, los reglamentos y las normas administrativas.

3. El conflicto entre una ley y un tratado es una cuestión indirecta de constitucionalidad de leyes.<sup>7</sup>

La reforma constitucional de 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos –como se le ha conocido– dispone en el artículo 1o. de la Carta Magna la posibilidad de *facto* de colocar nuevamente en un *plano de igualdad* o incluso de *superioridad* a los *tratados internacionales* –en realidad, se trata más que de un criterio de jerarquía, de uno de validez, es decir, en relación con las *normas que consagran derechos humanos*, sin importar la fuente de donde provengan, ya sea nacional: la Constitución, o bien, internacional: tratados internacionales– respecto de nuestra *Ley Fundamental*. A continuación y para efecto de dar mayor claridad a lo argumentado en estas líneas, reproduciré al pie de la letra, los artículos 1o., párrafos primero y segundo –reformado–, y 133 –aún sin ser reformado– constitucionales:

#### Título Primero

#### Capítulo I

#### De los **Derechos Humanos** y sus **Garantías**

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

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”.

**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 aproba-

ción 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 las entidades federativas.

De lo anterior se puede inferir que los *tratados internacionales en materia de derechos humanos* celebrados –o mejor las normas que consagren derechos humanos, sin importar la fuente de donde provengan– y que se celebren por el Estado mexicano podrán tener la *cualidad de norma suprema*; es decir, *colocarse al mismo nivel jerárquico que la propia norma fundante*, e incluso por encima de las determinaciones. Lo anterior provoca la sujeción del Estado mexicano al *principio de convencionalidad*; es decir, *sujetarse a los acuerdos en materia de tratados internacionales que tutelan derechos esenciales del ser humano*.

De la contradicción de tesis 293/2011, resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 3 de septiembre de 2013, se determinó el siguiente criterio jurisprudencial:

**Derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales. Constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, pero cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de aquéllos, se debe estar a lo que establece el texto constitucional.**

El **primer párrafo del artículo 1o. constitucional** reconoce un **conjunto de derechos humanos** cuyas **fuentes** son la **Constitución** y los **tratados internacionales** de los cuales el Estado mexicano sea parte.

De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales del 6 y 10 de junio de 2011 se desprende que *las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos*, entendiéndose que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., *cundo en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encubramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado*; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas

constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano.

Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, *los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.*<sup>8</sup>

Así, aunque con posturas muy divididas al resolverse la Contradicción de Tesis 293/2011, por los Ministros integrantes de la Suprema Corte de Justicia de nuestro país, se determinó finalmente, entre otras cuestiones, que 1) las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos; 2) que los derechos humanos contenidos en la constitución y en los tratados internacionales, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, y 3) que cuando en la constitución haya una restricción expresa al ejercicio de aquéllos (derechos), se debe estar a lo que establece el texto constitucional.

Finalmente, es de advertirse que, este criterio que prevalece hoy, sustentado por nuestro más Alto Tribunal, no está exento de permanecer como criterio absoluto e intocable, debido al impacto que ha representado en nuestro orden jurídico nacional, la denominada recepción del derecho internacional de los derechos humanos –que ha representado un cambio de paradigma–, considerando que actualmente la universalidad y progresividad de los derechos humanos se han ido expandiendo por todo el orden jurídico universal. Por consecuencia, se espera principalmente, de la magistratura constitucional, en las próximas décadas, una creciente y racional evolución jurisprudencial en la materia, inspirada bajos criterios sólidos y esencialmente hermenéuticos.

##### **5. Principios en materia de derechos humanos contenidos en el texto constitucional. La nueva lectura de la Constitución convencionalizada**

Las constituciones contemporáneas de forma general, y los dispositivos constitucionales que la integran, de manera particular, han vivido (o están presentando) serias transfor-

maciones o mutaciones constitucionales en cuanto a su forma de entendimiento, interpretación y aplicación por los operadores jurídicos: jueces (principalmente), abogados, ministerios públicos o fiscales, defensores de los derechos humanos o del pueblo, o bien, el ombudsman organizaciones de la sociedad civil, los propios ciudadanos, etcétera. Esto debido al giro constitucional o cambio de paradigma en los ordenamientos jurídicos rectores de todos los países del mundo, al recibir el derecho internacional de los derechos humanos en sus cartas constitucionales, mutando así en cartas constitucionalizadas/convencionalizadas. Esto a su vez, ha cambiado como dijimos, la forma de ver, entender, interpretar y aplicar la Constitución, dando como resultado: una nueva *lectura de la Constitución*.

En atención de lo anterior, nos abocaremos de forma general, al análisis jurisprudencial de algunos principios rectores de la Constitución y de manera particular, principios rectores de los derechos humanos. En tales condiciones, la doctrina académica materializada principalmente en el pensamiento de Ronald Dworkin ha realizado una discusión relevante entre *reglas y principios*. En este sentido, es menester fijar algunos puntos clave:

- *Tanto las reglas como los principios son normas, por- que ambos dicen lo que debe ser.*
- Sin embargo, “*las reglas son normas que solo pueden ser cumplidas o incumplidas*”, pues responden a la idea tradicional de norma jurídica; así, *constan de un supuesto de hecho y de una consecuencia jurídica*. De manera que en caso de que se produzca el supuesto de hecho, debe aplicarse necesariamente la consecuencia jurídica; es decir, una *técnica de subsunción*.
- A diferencia de las *reglas*, “los principios son mandatos de optimización de un determinado valor o bien jurídico”. Los principios son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas existentes, por lo cual se han concebido como mandatos de optimización, que están caracterizados porque pueden ser cumplidos en diferente grado. La aplicación de los principios se realiza mediante la *técnica de la ponderación*, que se plantea en términos de más o menos. Se trata de optimizar el valor o bien jurídico y, por ello, de darle la máxima efectividad posible, según las circunstancias del caso. Ejemplo de ello conceptos tales como la vida, el honor, la intimidad personal, etcétera.



Ahora bien, en términos de la reforma constitucional en materia de derechos humanos realizada el 10 de junio de 2011, se han recogido y materializado en el artículo 1o., párrafos segundo y tercero, principios rectores en la materia:

#### Artículo 1o. ...

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

*Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los “principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.*

En esta lógica, la “lectura de la Constitución” atendiendo a principios –interpretados en clave hermenéutica– esenciales en la materia, debe ser, a criterio de nuestros órganos jurisdiccionales (SCJN, TCC, etcétera) facultados para emitir tesis y jurisprudencia, de la forma siguiente:

- En atención del principio de unidad de la Constitución:

**Control de constitucionalidad. No puede realizarse respecto de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Los indicados preceptos no pueden ser sometidos a un análisis de regularidad constitucional a través del juicio de amparo, ni a un control difuso de constitucionalidad mediante alguno de los recursos establecidos en la Ley de Amparo, pues las normas que componen la Constitución General de la República constituyen la fuente de todo el ordenamiento jurídico y deben considerarse como mandatos inmutables a cualquier tipo de control jurisdiccional. Además, porque ni en la Carta Magna ni en la ley citada se establece que, a través del juicio de amparo, aquélla pueda sujetarse a control constitucional, sino únicamente las normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías establecidas para su protección por la propia Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte; sin que en el concep-

to “normas de carácter general” puedan entenderse incluidos los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues ésta es la ley suprema que da fundamento normativo al juicio de amparo; y aun cuando se aceptara que, en sentido lato, es una norma general, lo cierto es que no es posible, desde el punto de vista formal, considerar que viola derechos humanos, pues ello implicaría que la norma fundamental no es tal, en la medida en que el sistema de control constitucional que establece es capaz de invalidar su propio contenido, aunado a que no es jurídicamente admisible desarticular la interdependencia de las normas constitucionales, negando el **principio de unidad de la Constitución**.<sup>9</sup>

- En atención del principio de interpretación conforme:

#### **Interpretación conforme. Naturaleza y alcances a la luz del principio pro persona.**

A juicio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la supremacía normativa de la Constitución no se manifiesta sólo en su aptitud de servir como parámetro de validez de todas las demás normas jurídicas, sino también en la exigencia de que tales normas, a la hora de ser aplicadas, se interpreten de acuerdo con los preceptos constitucionales; de forma que, en caso de que existan varias posibilidades de interpretación de la norma en cuestión, se elija aquella que mejor se ajuste a lo dispuesto en la Constitución. En otras palabras, esa supremacía intrínseca no sólo opera en el momento de la creación de las normas inconstitucionales, cuyo contenido ha de ser compatible con la Constitución en el momento de su aprobación, sino que se prologa, ahora como parámetro interpretativo, a la fase de aplicación de esas normas. A su eficacia normativa directa se añade su eficacia como marco de referencia o criterio dominante en la interpretación de las restantes normas.

Este **principio de interpretación conforme** de todas las normas del ordenamiento a la Constitución, reiteradamente utilizado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es una consecuencia elemental de la concepción del ordenamiento como una estructura coherente, como una unidad o contexto.

Esta regla interpretativa opera con carácter previo al juicio de invalidez. Es decir, que antes de considerar a una norma jurídica como constitucionalmente inválida, es necesario agotar todas las posibilidades de encontrar en

ella un significado que la haga compatible con la Constitución y que le permita, por tanto, subsistir dentro del ordenamiento; de manera que sólo en el caso de que exista una clara incompatibilidad o una contradicción insalvable entre la norma ordinaria y la Constitución, procedería declararla inconstitucional.

En esta lógica, el intérprete debe evitar en la medida de lo posible ese desenlace e interpretar las normas de tal modo que la contradicción no se produzca y la norma pueda salvarse. El juez ha de procurar, siempre que sea posible, huir del vacío que se produce cuando se niega validez a una norma y, en el caso concreto, de ser posibles varias interpretaciones, debe preferirse la que salve la aparente contradicción.

La interpretación de las normas conforme a la Constitución se ha fundamentado tradicionalmente en el principio de conservación de ley, que se asienta a su vez en el principio de seguridad jurídica y en la legitimidad democrática del legislador. En el caso de la ley, fruto de la voluntad de los representantes democráticamente elegidos, el principio general de conservación de las normas se ve reforzado por una más intensa presunción de validez. Los tribunales, en el marco de sus competencias, sólo pueden declarar la inconstitucionalidad de una ley cuando no resulte posible una interpretación conforme con la Constitución.

En cualquier caso, las normas son válidas mientras un tribunal no diga lo contrario. Asimismo, hoy en día, el principio de interpretación conforme de todas las normas del ordenamiento a la Constitución, se ve reforzado por el principio *pro persona*, contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual obliga a maximizar la interpretación conforme en los escenarios en los cuales, dicha interpretación permita la efectividad de los derechos fundamentales de las personas frente al vacío legislativo que puede provocar una declaración de inconstitucionalidad de la norma.<sup>10</sup>

- En atención del principio *pro persona* o *pro homine*:

#### **Principio *pro homine*. Variantes que lo componen.**

Conforme al artículo 1o., segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las normas en materia de derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de la materia, procurando favorecer en

todo tiempo a las personas con la protección más amplia. En este párrafo se recoge el **principio *pro homine***, el cual consiste en ponderar el peso de los derechos humanos, a efecto de estar siempre a favor del hombre, lo que implica que debe acudir a la norma más amplia o a la interpretación más extensiva cuando se trate de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trate de establecer límites a su ejercicio.

Desde el campo doctrinal se ha considerado que el referido principio *pro homine* tiene dos variantes: a) Directriz de preferencia interpretativa, por la cual se ha de buscar la interpretación que optimice más un derecho constitucional. Esta variante, a su vez, se compone de a.1.) Principio *favor libertatis*, que postula la necesidad de entender al precepto normativo en el sentido más propicio a la libertad en juicio, e incluye una doble vertiente: i) las limitaciones que mediante ley se establezcan a los derechos humanos no deberán ser interpretadas extensivamente, sino de modo restrictivo; y, ii) debe interpretarse la norma de la manera que optimice su ejercicio; a.2.) Principio de protección a víctimas o principio *favor debilis*; referente a que en la interpretación de situaciones que comprometen derechos en conflicto, es menester considerar especialmente a la parte situada en inferioridad de condiciones, cuando las partes no se encuentran en un plano de igualdad; y b) Directriz de preferencia de normas, la cual prevé que el juez aplicará la norma más favorable a la persona, con independencia de la jerarquía formal de aquélla.<sup>11</sup>

- En atención de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad:

#### **Principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos. En qué consisten.**

El tercer párrafo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone, entre otras cuestiones, que *todas las autoridades*, en el ámbito de sus *competencias*, tienen la “obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”, los que consisten en lo siguiente: **i) universalidad:** que son inherentes a todos y conciernen a la comunidad internacional en su totalidad; en esta medida, son inviolables, lo que no quiere decir que sean absolutos, sino que son protegidos porque no puede infringirse la dignidad humana, pues lo razonable es pensar que se adecuan a las circunstancias. Por ello, en ra-

zón de esta flexibilidad es que son universales, ya que su naturaleza permite que, al amoldarse a las contingencias, siempre estén con la persona.

En relación con lo anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (caso de la “Masacre de Mapiripán vs. Colombia”) ha señalado que los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales, interpretación evolutiva que es consecuente con las reglas generales de interpretación consagradas en el artículo 29 de la **Convención Americana sobre Derechos Humanos**, así como las establecidas en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

De ahí que dichos derechos, dentro de sus límites, son inalterables, es decir, que *su núcleo esencial es intangible*; por ello, la norma fundamental señala que ni aun en los estados de excepción se “suspenden”, pues en todo caso, siempre se estará de conformidad con los principios del derecho internacional humanitario; **ii) interdependencia e indivisibilidad**: que están relacionados entre sí, esto es, no puede hacerse ninguna separación ni pensar que unos son más importantes que otros, deben interpretarse y tomarse en su conjunto y no como elementos aislados.

Todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes; debe darse igual atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; esto es, complementarse, potenciarse o reforzarse recíprocamente; y **iii) progresividad**: constituye el compromiso de los Estados para adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, principio que no puede entenderse en el sentido de que los gobiernos no tengan la obligación inmediata de empeñarse por lograr la realización íntegra de tales derechos, sino en la posibilidad de ir avanzando gradual y constantemente hacia su más completa realización, en función de sus recursos materiales; así, este principio exige que a medida que mejora el nivel de desarrollo de un Estado, mejore el nivel de compromiso de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales.<sup>12</sup>

## 6. Obligaciones a cargo de todas las autoridades del país con motivo de los derechos humanos

La reforma constitucional en materia de derechos humanos de 10 de junio de 2011, ha incorporado en el artículo 1o., párrafo tercero, de la Constitución federal, obligaciones a cargo de todas las autoridades del país en materia de derechos humanos de las personas.

### Artículo 1o. ...

**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*.

- En atención de la obligación general de respetar:

**Derechos humanos. Obligación de respetarlos en términos del artículo 1o., párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** El párrafo tercero del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone como obligaciones generales de las autoridades del Estado mexicano las consistentes en i) Respetar; ii) Proteger; iii) Garantizar; y iv) Promover los derechos humanos, de conformidad con los principios rectores de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

De ahí que para determinar si una conducta específica de la autoridad importa violación a derechos fundamentales, debe evaluarse si se apega o no a la obligación de **respetarlos**, y ésta puede caracterizarse como el deber de la autoridad que le impide interferir con el ejercicio de los derechos o ponerlos en peligro, ya sea por acción u omisión; es decir, la autoridad, en todos sus niveles (federal, estatal o municipal) y en cualquiera de sus funciones (ejecutiva, legislativa o judicial), debe mantener el goce del derecho y, por ende, su cumplimiento es inmediatamente exigible puesto que, aun cuando primeramente está dirigida a los órganos del Estado, también incluye la conducta de los particulares, que igualmente se encuentran obligados a no interferir con el ejercicio de los derechos; por tanto, esta obligación alcanza la manera en que las autoridades entienden las restricciones a los derechos, tanto en su formación (a cargo

del Poder Legislativo) como en su aplicación (Poder Ejecutivo) e interpretación (Poder Judicial).<sup>13</sup>

- En atención de la obligación general de proteger:

**Derechos humanos. Obligación de protegerlos en términos del artículo 1o., párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** El párrafo tercero del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone como obligaciones generales de las autoridades del Estado mexicano las consistentes en i) Respetar; ii) Proteger; iii) Garantizar; y, iv) Promover los derechos humanos, de conformidad con los principios rectores de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. De ahí que para determinar si una conducta específica de la autoridad importa violación a derechos fundamentales, debe evaluarse si se ajusta o no a la obligación de protegerlos.

Ésta puede caracterizarse como el deber que tienen los órganos del Estado, dentro del margen de sus atribuciones, de prevenir violaciones a los derechos fundamentales, ya sea que provengan de una autoridad o de algún particular y, por ello, debe contarse tanto con mecanismos de vigilancia como de reacción ante el riesgo de vulneración del derecho, de forma que se impida la consumación de la violación.

En este último sentido, su cumplimiento es inmediatamente exigible, ya que como la conducta estatal debe encaminarse a resguardar a las personas de las interferencias a sus derechos provenientes de los propios agentes del Estado como de otros particulares, este fin se logra, en principio, mediante la actividad legislativa y de vigilancia en su cumplimiento y, si esto es insuficiente, mediante las acciones necesarias para impedir la consumación de la violación a los derechos. De ahí que, una vez conocido el riesgo de vulneración a un derecho humano, el Estado incumple su obligación si no realiza acción alguna, sobre todo, porque, en el caso de sus propios agentes, está obligado a saber todo lo que hacen.<sup>14</sup>

- En atención de la obligación general de garantizar:

**Derechos humanos. Obligación de garantizarlos en términos del artículo 1o., párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** El párrafo tercero del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone como obligaciones generales de las autoridades del Estado Mexicano las consistentes en: i) Respetar; ii) Proteger; iii) Garantizar; y, iv)

Promover los derechos humanos, de conformidad con los principios rectores de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

De ahí que para determinar si una conducta específica de la autoridad importa violación a derechos fundamentales, debe evaluarse si se apega o no a la obligación de garantizarlos; y como la finalidad de esta obligación es la realización del derecho fundamental, requiere la eliminación de restricciones al ejercicio de los derechos, así como la provisión de recursos o la facilitación de actividades que tiendan a lograr que todos se encuentren en aptitud de ejercer sus derechos fundamentales.

La índole de las acciones dependerá del contexto de cada caso en particular; así, la contextualización del caso particular requiere que el órgano del Estado encargado de garantizar la realización del derecho tenga conocimiento de las necesidades de las personas o grupos involucrados, lo que significa que debe atender a la situación previa de tales grupos o personas y a las demandas de reivindicación de sus derechos.

Para ello, el órgano estatal, dentro de su ámbito de facultades, se encuentra obligado a investigar, sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos que advierta, de forma que su conducta consistirá en todo lo necesario para lograr la restitución del derecho humano violentado. Por tanto, su cumplimiento puede exigirse de inmediato (mediante la reparación del daño) o ser progresivo.

En este último sentido, la solución que se adopte debe atender no sólo al interés en resolver la violación a derechos humanos que enfrente en ese momento, sino también a la finalidad de estructurar un entorno político y social sustentado en derechos humanos. Esto implica pensar en formas de reparación que, si bien tienen que ver con el caso concreto, deben ser aptas para guiar más allá de éste.<sup>15</sup>

### **7. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y la resolución del expediente varios 912/2010 y la contradicción de tesis 293/2011: la creación e integración del “parámetro de control de regularidad constitucional” en materia de derechos humanos**

Hablar de constitucionalidad o convencionalidad implica hacer referencia al “parámetro de control de regularidad constitucional o de validez”. Con esta figura jurídica la Suprema Corte de Justicia de la Nación intenta alejarse de conceptos alternos –debe olvidarse el concepto del “bloque

de constitucionalidad”– que había utilizado previamente para tratar de definir e identificar si una norma interna se sujeta o no a la Constitución u otros elementos que integren la “Ley Suprema de toda la Unión”, o lo que –vista la reforma de 10 de junio de 2011– podría denominarse la “Norma Suprema de toda la Unión” –Esto debido a la importante presencia que tiene el tema de la convencionalidad en el sistema jurídico mexicano a partir del caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos y su reflejo e internación mexicana en el expediente varios 912/2010–. En efecto, los ministros aluden no a un “bloque de constitucionalidad” sino a un “bloque de derechos” –que en esencia refleja el parámetro de regularidad en comentario–. Esto es así dado que no todo el contenido de un tratado –de derechos humanos o no– es el que se incorpora y reconoce en el sistema jurídico mexicano, no se habla de un *bloque* sino de un “parámetro” que se integra de normas de derechos humanos internas e internacionales”. En tales condiciones, los derechos humanos con independencia de su fuente, constituyen un parámetro de control de regularidad constitucional.

Ahora bien, de lo resuelto por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el expediente varios 912/2010, el 14 de julio de 2011, se determinó lo siguiente:

**31.** El parámetro de análisis de este tipo de control que deberán ejercer todos los jueces del país, se integra de la manera siguiente:

- Todos los **derechos humanos** contenidos en la **Constitución federal** (con fundamento en los artículos 1o. y 133), así como la **jurisprudencia** emitida por el **Poder Judicial de la Federación**;

- Todos los **derechos humanos** contenidos en **tratados internacionales** en los que el Estado mexicano sea parte.<sup>16</sup>

- **Criterios vinculantes** de la **Corte Interamericana de Derechos Humanos** establecidos en las **sentencias** en las que el Estado mexicano haya sido parte, y **criterios orientadores** de la **jurisprudencia y precedentes** de la citada corte, cuando el Estado mexicano no haya sido parte.<sup>17</sup>

Con relación a dicho parámetro de control o de validez de las normas, es menester aclarar y precisar que actualmente y debido a lo resuelto por el más alto tribunal en la contradicción de tesis 293/2011, el 3 de septiembre de 2013, se

determinó que “toda la **jurisprudencia** de la **Corte Interamericana de Derechos Humanos**, incluyendo aquella en los **casos de litigios en los que el Estado mexicano no fue parte**, resulta **obligatoria** para los jueces mexicanos, siempre que sea más favorable a la persona”.

## **8. Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictadas contra el Estado mexicano**

Las sentencias que se han dictado en contra del Estado mexicano<sup>18</sup> son las siguientes:

1. Corte IDH. Caso García Cruz y Sánchez Silvestre vs. México. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 26 de noviembre de 2013. Serie C, número 273.

2. Corte IDH. Caso Rosendo Cantú y otra vs. México. Interpretación de la Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 15 de mayo de 2011. Serie C, número 225.

3. Corte IDH. Caso Fernández Ortega y otros vs. México. Interpretación de la Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 15 de mayo de 2011. Serie C, número 224.

4. 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.

5. Corte IDH. Caso Rosendo Cantú y otra vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 31 de agosto de 2010. Serie C, número 216.

6. Corte IDH. Caso Fernández Ortega y otros vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 30 de agosto de 2010. Serie C, número 215.

7. Corte IDH. Caso Radilla Pacheco vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 23 de noviembre de 2009. Serie C, número 209.

8. Corte IDH. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 16 de noviembre de 2009. Serie C, número 205.

9. Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 6 de agosto de 2008. Serie C, número 184.

10. Corte IDH. Caso Alfonso Martín del Campo Dodd vs. México. Excepciones Preliminares. Sentencia del 3 de septiembre de 2004. Serie C, número 113.

En atención del referido parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos, las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pronunciadas en los casos en que el Estado mexicano ha sido parte resultan con fuerza obligatoria para todas las autoridades de nuestro país, considerándolo como un todo; en atención a las sentencias dictadas por dicho órgano jurisdiccional de carácter supranacional, las mismas resultan con fuerza vinculante. En definitiva, toda la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, incluyendo aquella en los casos de litigios en los que el Estado mexicano no fue parte, resulta obligatoria para los jueces mexicanos, siempre que sea más favorable a la persona.

### 9. Los principios esenciales de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y el derecho internacional de los derechos humanos

En el derecho internacional general, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, hecha en Viena el 23 de mayo de 1969, es conocida como el “Tratado de tratados”, y en nuestro país fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el viernes 14 de febrero de 1975.

Los tratados internacionales a lo largo de la historia de las relaciones internacionales, han desempeñado un papel fundamental. Reconociendo la importancia cada vez mayor de los tratados como fuentes del derecho internacional y como medio de desarrollar la cooperación pacífica entre las naciones, sean cuales fueren sus regímenes constitucionales y sociales. Advirtiendo que los principios del libre consentimiento y de la buena fe y la norma *pacta sunt servanda* están universalmente reconocidos.

Por *tratado internacional*, nos dice el artículo 2o., punto uno, inciso a), se debe entender

#### Artículo 2

1. Para los efectos de la presente convención

a) se entiende por “tratado” un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular;

En el texto de la Convención de Viena se pueden identificar algunos principios que rigen la observancia de dichos instrumentos internacionales por los Estados parte en ella, como son el *pacta sunt servanda*, el de buena fe y el del derecho interno y la observancia de los tratados.

#### Artículo 26. *Pacta sunt servanda*.

Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.

Artículo 27. El derecho interno y la observancia de los tratados.

Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46.

Por lo que toca al derecho internacional de los derechos humanos, con relación al tema de los tratados internacionales de derechos humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Caso de la “Masacre de Mapiripán vs Colombia”) ha señalado que los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales, interpretación evolutiva que es consecuente con las reglas generales de interpretación consagradas en el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como las establecidas por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

De ahí que dichos derechos, dentro de sus límites, sean inalterables, es decir, que **su núcleo esencial es intangible**. Por ello, la norma fundamental (artículo 29) señala que ni aun en los estados de excepción se “suspenden”, pues en todo caso, siempre se estará de conformidad con los principios del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos.

En efecto, en el plano de la Organización de los Estados Americanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha puesto de manifiesto la naturaleza de los tratados en

materia de derechos humanos, muestra de ello es la opinión consultiva OC-2/82, relativa al “Efecto de las reservas sobre la entrada en vigor de la Convención Americana sobre Derechos Humanos” (artículos 74 y 75), en la cual señaló:

La corte debe enfatizar, sin embargo que los tratados modernos sobre derechos humanos, en general, y en particular, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, no son tratados multilaterales del tipo tradicional, concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos para el beneficio mutuo de los Estados contratantes. Su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes. Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones no en relación con otros Estados sino hacia los individuos bajo su jurisdicción.<sup>19</sup>

De ahí se colige que actualmente, los tratados internacionales sobre derechos humanos constituyen una de las fuentes más importantes en la materia, en el plano internacional, basta el ejemplo del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia que en su artículo 38.1 a), establece que las convenciones internacionales, son fuente del derecho internacional en general.

Los tratados internacionales sobre derechos humanos según la idea mundialmente aceptada, se clasifican de la siguiente manera:

- Primera categoría: las grandes declaraciones de 1948;
- Segunda categoría: los grandes tratados universales y regionales; y
- Tercera categoría: los demás instrumentos sobre derechos humanos:

Ésta comprende a su vez dos subcategorías:

- i) Primera subcategoría: tratados o instrumentos internacionales de carácter contractual; y
- ii) Segunda subcategoría: los demás instrumentos que carecen de carácter contractual.

Clasificación Básica de los Tratados internacionales de carácter Universal e Interamericano de Protección y Promoción de los Derechos Humanos	
<b>Primera categoría: las Grandes Declaraciones de 1948</b>	
Sistema Universal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948 sin publicación).</li> </ul>
Sistema Regional Interamericano	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948 sin publicación).</li> </ul>
<b>Segunda categoría: los Grandes Tratados Universales y Regionales</b>	
Sistema Universal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (1966-1981).</li> <li>• Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966-2002).</li> <li>• Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Destinado a Abolir la Pena de Muerte (1989-2007).</li> <li>• El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966-1981).</li> </ul>
Sistema Regional Interamericano	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Convención Americana sobre Derechos Humanos o "Pacto de San José Costa Rica" (1969-1981).</li> <li>• Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador" (1988-1998).</li> <li>• Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte (1990-2007).</li> </ul>
<b>Tercera categoría: los demás Instrumentos sobre Derechos Humanos</b>	
<b>Primera subcategoría: Tratados o Instrumentos Internacionales de Carácter Contractual</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Carta de las Naciones Unidas (1945-1946).</li> <li>• Convención contra la Tortura o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradadas (1981-1986).</li> <li>• Convención sobre los Derechos del Niño (1989-1991).</li> <li>• Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979-1981).</li> <li>• Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (2006-2007).</li> <li>• Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006-2008).</li> </ul>

Sistema Universal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1966-1975).</li> <li>• Convenio (N° 169) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (1989-1991).</li> <li>• Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (2005-2007).</li> <li>• Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992-1993).</li> <li>• Protocolo de Kyoto a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1997-2000).</li> </ul>
Sistema Regional Interamericano	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Carta de la Organización de Estados Americanos (1948-1949).</li> <li>• Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (1965-1987).</li> <li>• Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (1994-2002).</li> <li>• Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer o "Convención de Belém Do Pará" (1994-1999).</li> <li>• Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (1999-2001).</li> </ul>
<b>Segunda subcategoría: los demás Instrumentos que Carecen de Carácter Contractual</b>	
Sistema Universal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradadas (1975 publicación).</li> <li>• Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura (1985 sin publicación).</li> <li>• Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (1979 sin publicación).</li> <li>• Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (1957 sin publicación).</li> <li>• Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos e Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos (1988 publicación).</li> <li>• Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores o "Reglas de Beijing" (1985 sin publicación).</li> </ul>
Sistema Regional Interamericano	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Carta Democrática Interamericana (2001-sin publicación).</li> <li>• Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión (2000-sin publicación).</li> </ul>

## 10. Consideración final

Para concluir con esta exposición de motivos, en términos concretos se ha de mencionar que la posesión y protesta del cargo del Presidente de la República tiene que darse en atención al respeto y cumplimiento a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes del Congreso de la Unión que de la primera emanen, y los tratados internacionales en general y en materia de derechos huma-

nos que estén de acuerdo con la ley fundamental, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, pues éstos constituyen lo que se ha denominado la “ley suprema de toda la Unión”.

El respeto y cumplimiento eficiente y efectivo de la “Ley Suprema de toda la Unión” implica a su vez el respeto y cumplimiento eficiente y efectivo de los “derechos y libertades fundamentales” o bien “derechos humanos” de las personas.

En palabras de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los “derechos humanos contenidos en la constitución y en los tratados internacionales constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional...”

El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales del 6 y 10 de junio de 2011, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos.

Esta evolución que trae consigo dichas reformas, ha configurado un conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, “los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano”.

Lo anterior, en atención del nuevo modelo constitucional implementado con motivo de las trascendentales reformas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 6 y 10 de junio de 2011, en materia de amparo y derechos humanos, respectivamente, y de conformidad con los artículos 1o., párrafos primero, segundo y tercero, 103, fracción I, y 133 de la ley fundamental, así como de los criterios establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación con motivo de los fallos al expediente varios 912/2010 y la contradicción de tesis 293/2011, y finalmen-

te, por los aportes que brinda al derecho nacional el derecho convencional contenido en términos concretos en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 y el derecho internacional de los derechos humanos en los múltiples tratados de carácter universal y regional sobre la materia de los que nuestro país forma parte.

En virtud de los razonamientos expuestos, el que suscribe somete a consideración de esta asamblea el siguiente proyecto de

### Decreto

**Único.** Se reforma el artículo 87 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### Artículos 1o. a 86. ...

**Artículo 87.** El presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: “Protesto **respetar** y hacer **cumplir** la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes que de ella emanen, **promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos y sus garantías contenidas en esta Carta Magna y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte**, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la nación me lo demande”.

### Transitorio

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

#### Notas:

1 “Derechos humanos y sus garantías. Su distinción”. Décima época, Semanario Judicial de la Federación, tribunales colegiados de circuito, tesis: XXVII.3o.j/14 (10a), publicación semanal, 10 de abril de 2015.

2 “Garantías individuales. No son derechos sustantivos, sino que constituyen el instrumento constitucional para salvaguardar éstos”. Novena época, Semanario Judicial de la Federación, tribunales colegiados de circuito, tomo IV, octubre de 1996, página 547.



3 Labardini, Rodrigo, “El (inexistente) derecho humano más humano que otro”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, número 139, México, enero-abril de 2014, páginas 334-335. Planteamiento de gran relevancia, la SCJN ahora define claramente algo que había esbozado desde 2007. Rango constitucional tienen no sólo la CPEUM sino también las normas de derechos humanos, “... los derechos humanos reconocidos en normas internacionales, están ya a nivel constitucional en nuestro país”. Lo tienen porque se les considera una ampliación o complemento de los derechos reconocidos en la CPEUM. De esta forma, el Parámetro de regularidad constitucional se integra de normas de derechos humanos de fuente interna (CPEUM) e internacional (normas de derechos humanos de los tratados) por lo que no resulta válido distinguir entre normas de derechos humanos, ya que en esencia son lo mismo. Así, las normas de derechos humanos, al reconocer los derechos humanos de las personas, forman un *corpus iuris* coherente y conciliado con un solo objetivo y fin: el beneficio de la persona. Objetivo que es concurrente con el propuesto por el artículo 39 constitucional, segunda oración: “Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste”. Aquí los dos sistemas jurídicos paralelos, el constitucional y el internacional, coinciden: en buscar el beneficio de la persona mediante la interpretación más favorable a la persona. Cfr. Labardini, Rodrigo, “El (inexistente) derecho humano más humano que otro”, obra citada, página 40.

4 Cfr. Labardini, Rodrigo, “El (inexistente) derecho humano más humano que otro”, obra citada, páginas 335 y siguientes. Al respecto, véase el criterio sustentado por el más alto tribunal **Derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales. Constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, pero cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de aquéllos, se debe estar a lo que establece el texto constitucional.** Ubicada en jurisprudencia. Materia: constitucional, número de registro: 2006224, décima época, instancia: pleno, fuente: SJF, tomo I, abril de 2014, tesis: P./J., página 202.

5 Avendaño González, Luis E., “La internacionalización de los derechos fundamentales y la reconfiguración del principio de supremacía constitucional a la luz de la reciente reforma constitucional en México”, en García Flores, Eugenio (coordinador), *Globalización y derecho internacional en la primera década del siglo XXI*, México, UNAM/IIJ, 2013, páginas 256-257.

6 *Ibidem*, páginas 257-258.

7 *Ibidem*, páginas 259-260.

8 Cfr. Jurisprudencia. Materia: constitucional, número de registro: 2006224, décima época, instancia: pleno, fuente: SJF, tomo I, abril de 2014, tesis: P./J., página 202.

9 Cfr. Jurisprudencia. Materia: común, número de registro: 2005466, décima época, instancia: segunda sala, fuente: SJF, libro 3, tomo II, febrero de 2014, tesis: 2a./J. 3/2014, página 938.

10 Cfr. Tesis aislada. Materia: constitucional, número de registro: 2005135, décima época, instancia: Primera Sala, fuente: SJF., libro 1, tomo I, diciembre de 2013, tesis: I.4o.A.20 K., página 530.

11 Cfr. Tesis aislada. Materia: constitucional, número de registro: 2005203, décima época, instancia: tribunales colegiados de circuito, fuente: SJF, libro 1, tomo II, diciembre de 2013, página 1211.

12 Cfr. Tesis aislada. Materia: constitucional, número de registro: 2003350, décima época, instancia: Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, fuente: SJF, libro XIX, tomo III, abril de 2013, tesis: I.4o.A.9 K., página 2254.

13 Cfr. Jurisprudencia. Materia: constitucional, número de registro: 2008517, décima época, instancia: tribunales colegiados de circuito, fuente: SJF, libro 15, tomo III, febrero de 2015, tesis: XXVII.3o. J/23 (10a.), página 2257.

14 Cfr. Jurisprudencia. Materia: constitucional, núm. de registro: 2008516, décima época, instancia: tribunales colegiados de circuito, fuente: SJF, libro 15, tomo III, febrero de 2015, tesis XXVII.3o. J/25 (10a.), página 2256.

15 Cfr. Jurisprudencia. Materia: Constitucional, número de registro: 2008515, décima época, instancia: tribunales colegiados de circuito, fuente: SJF, libro 15, tomo III, febrero de 2015, tesis XXVII.3o. J/24 (10a.), página 2254.

16 Los tratados competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos establecida en el mismo texto de los tratados o mediante jurisprudencia de la misma Corte, son los siguientes: Convención Americana sobre Derechos Humanos; Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; Párrafo a) del artículo 8 y en el artículo 13 del Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”; Artículo 7 Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención De Belém Do Pará”; Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; y, Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

17 Cfr. Expediente varios 912/2010, obra citada, página 33.

18 Disponibles en <http://www.corteidh.or.cr/>. (30/09/2016).

19 Véase opinión consultiva OC-2/82, “Efecto de las reservas sobre la entrada en vigor de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, disponible en [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_02\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_02_esp.pdf) (30 de septiembre de 2016).

Dado en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a 13 de diciembre de 2016.— Diputado Luis de León Martínez Sánchez (rúbrica).»

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

---

## CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

---

«Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 20, 21 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez, del Grupo Parlamentario del PAN

La suscrita, María Guadalupe Murguía Gutiérrez, diputada integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXIII Legislatura, con fundamento en lo establecido 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 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, someto a consideración la siguiente Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción VI, Apartado B del artículo 20; se adicionan un segundo párrafo al artículo 21, recorriéndose los subsecuentes, y un inciso C al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para crear el Instituto Nacional de Ciencias Forenses, al tenor de las siguientes

### **Consideraciones**

El 17 de junio de 2016, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación diversas reformas a disposiciones en materia penal con el objeto, entre otros, de ajustar el Código Nacional de Procedimientos Penales y otros ordenamientos a la experiencia derivada de la práctica forense y garantizar los derechos fundamentales de los imputados, víctimas u ofendidos. Todo ello en cumplimiento a la reforma constitucional en materia de justicia y seguridad pública que transformó el sistema inquisitivo en un nuevo sistema de justicia penal oral y adversarial.

Uno de los principales señalamientos que se han hecho respecto de nuestro sistema de justicia penal es que la misma autoridad que resuelve sobre el ejercicio de la acción penal es la que coordina la realización de los dictámenes periciales que se utilizan para demostrar, o no, la existencia del delito y la responsabilidad de quien lo cometió, constituyendo esta circunstancia un grave impedimento para alcanzar el pleno respeto a los derechos humanos tanto de víctimas y ofendidos como de los imputados.

Es así, en razón de que actualmente la coordinación de los servicios periciales corresponde al Ministerio Público, en términos de lo dispuesto por el artículo 127 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Es de considerar entonces que, con el avance que presenta la implementación del nuevo sistema de justicia penal, se hace impostergable la necesidad de contar con servicios periciales y forenses, autónomos e independientes, rigurosamente capacitados y certificados bajo los más altos estándares internacionales.

En este sentido se han pronunciado representantes de organizaciones internacionales, como es el caso del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Christof Heyns, durante la visita oficial que realizó a nuestro país del 22 de abril al 2 de mayo de 2013, en la que manifestó su preocupación por el hecho de que algunas instituciones que participan en la administración de justicia carezcan de independencia, ya que ello contribuye a la impunidad.

En las conclusiones de su informe destacó como una de las medidas que nuestro país requiere para “gozar de credibilidad local e internacional tendrá que ser el establecimiento de un sistema de justicia civil sólido: un sistema en que las instituciones sean fuertes e independientes y estén interconectadas y en que las leyes sean claras, se ajusten a las normas internacionales y formen parte integrante de la cultura institucional y pública.”

Por ello, dentro de las recomendaciones formuladas en el referido informe del 28 de abril de 2014 señaló: “México debería crear una institución nacional de servicios forenses. Esta institución debería ser autónoma y prestar sus servicios a todas las partes y autoridades que intervienen en juicios federales y/o estatales, las comisiones de derechos humanos y los ciudadanos civiles. La institución debería contar con infraestructura adecuada, suficientes recursos

humanos y financieros y protocolos normalizados aplicables a nivel nacional.”

De igual manera el alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, señor Zeid Ra'Ad Al Hussein, como resultado de su visita oficial al país en octubre de 2015, emitió dentro de sus recomendaciones publicadas en octubre pasado: “Crear una institución nacional forense que sea autónoma e independiente con suficientes recursos, que pueda dar servicio a todos los órganos de administración de justicia, incluyendo los tribunales, autoridades de procuración de justicia y representantes legales”, en tanto que en su Declaración a Medios del 7 de octubre de 2015 enfatizó “Es preciso y urgente crear una institución nacional forense de carácter autónomo y con recursos adecuados. El nuevo sistema penal tendrá que superar los problemas que enfrentan la policía y los forenses, así como la debilidad del sistema de investigación.”

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, al presentar informe de la visita in loco, realizada del 28 de septiembre al 2 de octubre de 2015, evidenció la falta de profesionalización de los funcionarios adscritos a los servicios forenses, por lo que exhortó a la creación de un Instituto Nacional Forense autónomo, independiente de injerencias políticas y de otra índole, y que se rija estrictamente por criterios técnicos y científicos.

Para cumplir con los principios del nuevo sistema de justicia penal y atendiendo a las recomendaciones que han emitido organismos internacionales en materia de derechos humanos, es que hoy propongo transformar a la Coordinación General de Servicios Periciales de la Procuraduría General de la República (en 2018 Fiscalía General de la República), en un órgano con autonomía técnica que trabaje con las procuradurías de justicia y fiscalías de los estados.

Apoyo mi iniciativa en las experiencias exitosas que han tenido otros países dotando de autonomía a sus órganos periciales. Colombia, en 1991 creó el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses el cual, de acuerdo a su página web, es un “establecimiento público de referencia técnico científica que dirige y controla el sistema de Medicina Legal y Ciencias Forenses en Colombia”, prestan servicios forenses a la comunidad y a la administración de justicia sustentados en la investigación científica y la idoneidad del talento humano en un marco de calidad, imparcialidad, competitividad y respeto por la dignidad humana.

Argentina por su parte, cuenta con el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF), que si bien no es una institución gubernamental, se trata de una organización autónoma, científica, y sin fines de lucro que aplica las ciencias forenses -principalmente la antropología y arqueología forenses- a la investigación de violaciones a los derechos humanos en el mundo. Fue en 1984, cuando se estableció, con el fin de investigar los casos de personas desaparecidas en Argentina durante la última dictadura militar y actualmente el equipo trabaja en Latinoamérica, África, Asia y Europa y goza de importante reconocimiento y prestigio a nivel internacional.

Guatemala, en agosto de 2006 creó el Instituto Nacional de Ciencias Forenses, como una institución auxiliar de la administración de justicia, con autonomía funcional, personalidad jurídica y patrimonio propio; que tiene competencia a nivel nacional y la responsabilidad en materia de peritajes técnicos científicos.

Podemos afirmar entonces que en nuestro país, con la creación del Instituto Nacional de Ciencias Forenses, como un órgano que preste los servicios periciales, independiente del Ministerio Público Federal y que cuente con autonomía técnica en los asuntos que sean sometidos a su revisión, coadyuvaremos a tener un mayor grado de imparcialidad y transparencia en la emisión de dictámenes periciales, lo cual brindará un mayor grado de confianza a los ciudadanos en las instituciones de impartición de justicia y proporcionará al juzgador las herramientas necesarias para resolver con mayor apego a la verdad y la justicia.

Ello permitirá abatir los índices de impunidad, que en nuestro país son alarmantes, como lo menciona el alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, señor Zeid Ra'Ad Al Hussein, “Estadísticas oficiales muestran que 98 por ciento de los crímenes cometidos en México quedan sin resolver; la mayoría de ellos no son nunca propiamente investigados.” Circunstancia que ha generado una crisis de credibilidad en nuestro sistema de justicia penal. Hoy la población desconfía del policía, del ministerio público o fiscal, del juez y hasta de los tribunales. Los familiares de personas desaparecidas realizan sus propias investigaciones, se organizan para apoyarse mutuamente, ante la inactividad de las autoridades.

Es por eso impostergable la creación del Instituto que propongo, con el propósito de asegurar que las pruebas periciales se lleven a cabo con absoluta imparcialidad, basados

en conocimientos científicos y utilizando las últimas tecnologías disponibles, lo cual permitirá recuperar la confianza de la ciudadanía en sus autoridades.

Además de dotar de autonomía al Instituto que conozca de los servicios periciales, resulta indispensable atender de manera permanente la profesionalización, capacitación, evaluación y especialización de los peritos que prestan sus servicios técnico-científicos en el mismo, así como el desarrollo de nuevas técnicas y metodologías, con la finalidad de mejorar los estándares de calidad de los dictámenes, así como atender de manera oportuna la demanda existente.

Consciente de que la adquisición de equipos de investigación e insumos para los laboratorios, capacitación, mejores salarios que permitan estimular el desempeño, confiabilidad y honradez de los peritos, son aspectos que requieren recursos financieros y con la finalidad de que no haya un impacto presupuestal que impida la creación del Instituto, se propone que durante el primer año de operación se asignen los recursos humanos y materiales con los que actualmente cuenta la Dirección General de Coordinación de Servicios Periciales de la Procuraduría General de la República.

Es necesario definir las bases para la designación, funcionamiento y organización de los institutos autónomos que presten sus servicios periciales, por lo que es preciso establecer fundamentos constitucionales mínimos a partir de los cuales, las legislaturas de los Estados desarrollen su marco normativo correspondiente.

De aprobarse la reforma constitucional propuesta, el Congreso de la Unión deberá expedir la Ley que regule la creación del Instituto Nacional de Ciencias Forenses en un plazo no mayor de ciento ochenta días naturales contados a partir la publicación del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación.

Las entidades federativas, deberán realizar las adecuaciones necesarias para dar cumplimiento a la reforma constitucional que hoy se propone, a fin de garantizar la autonomía técnica, imparcialidad e independencia de los servicios periciales de su Estado, a través de la creación de órganos autónomos locales que presten servicios periciales, para lo cual contarán con un año a partir de la publicación del decreto en el Diario Oficial de la Federación.

Consideramos que cualquier esfuerzo que fortalezca a las instituciones de procuración de justicia del país, reforzará nuestro compromiso con la ciudadanía y coadyuvará en la atención de las recomendaciones formuladas en el ámbito internacional.

Por las consideraciones expuestas, me permito someter a consideración la iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforma la fracción VI, Apartado B, del artículo 20; se adicionan un segundo párrafo al artículo 21, recorriéndose los subsecuentes, y un inciso C al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para crear el Instituto Nacional de Ciencias Forenses**

Artículo Único. **Se reforma la fracción VI, Apartado B, del artículo 20; se adicionan un segundo párrafo al artículo 21, recorriéndose los subsecuentes, y un inciso C al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

Artículo 20...

A...

I a X...

B..

I a V...

VI. Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso.

El imputado y su defensor tendrán acceso a los registros de la investigación cuando el primero se encuentre detenido y cuando pretenda recibirsele declaración o entrevistarle. Asimismo, antes de su primera comparecencia ante juez podrán consultar dichos registros, con la oportunidad debida para preparar la defensa. A partir de este momento no podrán mantenerse en reserva las actuaciones de la investigación y **las pericias correspondientes desarrolladas por instituciones públicas**, salvo los casos excepcionales expresamente señalados en la ley cuando ello sea imprescindible para salvaguardar el éxito de la investigación y siempre que sean oportunamente revelados para no afectar el derecho de defensa;

VII a IX...

C...

I. a VII...

Artículo 21. ...

**El Ministerio Público, se apoyará en la investigación de los delitos, del Instituto Nacional de Ciencias Forenses, quien contará con autonomía de gestión en la prestación de los servicios forenses y periciales en términos del artículo 102, Apartado C de esta Constitución.**

...

...

...

...

...

...

...

...

...

a) a e)...

**Artículo 102**

**A...**

**B...**

**C. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos encargados de la prestación de los servicios forenses y periciales, que contarán con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, de acuerdo con lo que establezca su ley.**

**El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Instituto Nacional de Ciencias Forenses.**

**Las Constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos encargados de la protección de los servicios forenses y periciales.**

**El titular del Instituto Nacional de Ciencias Forenses, será nombrado por el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en términos del Título Cuarto de esta Constitución. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas.**

**El titular del Instituto Nacional de Ciencias Forenses presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.**

### **Transitorios**

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión contará con un plazo de ciento ochenta días naturales contados a partir la publicación del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación, para expedir la ley que dé cumplimiento a este decreto.

**Tercero.** La Cámara de Diputados contará con un plazo de ciento ochenta días naturales contados a partir la entrada en vigor del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación, para determinar el procedimiento a seguir en la presentación de las propuestas.

**Cuarto.** Las entidades federativas y la Ciudad de México, contarán con un plazo de un año para crear los organismos autónomos que presten los servicios forenses y periciales.

**Quinto.** Los recursos humanos, materiales y presupuestales destinados a la Dirección General de Coordinación de Servicios Periciales de la Procuraduría General de la República se asignarán al Instituto Nacional de Ciencias Forenses.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de diciembre de noviembre de 2016.— Diputada María Guadalupe Murguía Gutiérrez (rúbrica).»

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

---

## LEY DE MIGRACIÓN

---

«Iniciativa que adiciona los artículos 37 y 52 de la Ley de Migración, a cargo de la diputada María Luisa Sánchez Meza, del Grupo Parlamentario del PAN

La suscrita, diputada María Luisa Sánchez Meza, a la LXIII 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 Diputado la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se adiciona un inciso a la fracción III del Artículo 37 y un párrafo al Artículo 52 de la Ley de Migración, con el objetivo de exentar de un permiso de internación a los extranjeros que ingresan a territorio nacional para recibir servicios de salud e impulsar así el turismo médico en México

### Exposición de Motivos

La atención de la salud se ha distinguido por ser una prioridad para el ser humano desde antaño, un factor necesario para el desarrollo social y económico de cualquier comunidad.

Es por ello que en la actualidad, el tema de la salud ya sea por cuestiones médicas, estéticas u otras variables, se ha convertido en un importante generador de derrama económica. Es una industria valuada en hasta 100 billones de dólares y con una expectativa de crecimiento de hasta el 25% anualmente, de acuerdo al Medical Tourism Association.<sup>1</sup>

En los últimos años la industria del turismo de salud ha registrado un repunte en sus dos variantes según la clasificación que otorga la Organización Mundial de Comercio (OMC), la cual define al “turismo de salud” como el pro-

ceso de salir del país o estado de residencia para recibir tratamientos y cuidados en el extranjero.

Por un lado, destaca el turismo médico tiene que ver con los procedimientos quirúrgicos, procesos ambulatorios como servicios dentales, oftalmológicos y cosméticos, tratamientos con medicamentos específico. Es de índole médico-curativo principalmente pero también algunos de estos procedimientos tienen motivaciones estéticas.

La otra vertiente es el turismo de bienestar que tiene por objetivo un cambio en el estilo de vida del paciente, el relajamiento: spas, tratamientos alternativos que tienen como finalidad la relajación, retiros espirituales, espacios para el retiro y asistencia de personas de la tercera edad, entre otros, y que en los últimos años han ganado popularidad a nivel internacional.

SISTEMA DE CLASIFICACIÓN INDUSTRIAL DE AMÉRICA DEL NORTE (SCLAN)		
CÓDIGO	CONCEPTO	SERVICIOS QUE INCLUYE
621	Servicios médicos de consulta externa y servicios relacionados	Consultorios médicos y dentales, laboratorios médicos y de diagnóstico, servicios de enfermería a domicilio, servicios de bancos (órganos y sangre)
622	Hospitales	Hospitales generales (públicos y privados) y de especialidades médicas
623	Residencias de asistencia social y para el cuidado de la salud	Asilos y residencias para el cuidado de ancianos y discapacitados

De acuerdo a ProMéxico,<sup>2</sup> durante el 2010 el gasto global en materia de salud habría llegado a los 6,458 miles de millones de dólares, siendo Estados Unidos el país que más participación tuvo, con un 40% del total (lo que significó el 17.9% del Producto Interno Bruto (PIB)), seguido por Europa, Asia Pacífico, entre otros; mientras que México, al igual que Canadá, representó el 4% del gasto en salud a nivel mundial.

El hecho de que Estados Unidos, junto a Japón, Alemania, Francia y China, representen el 62% del gasto global en salud, ha sido un nicho de oportunidades para países como México, que dada su situación geográfica y la calidad de atención médica que ha alcanzado en distintas especialidades, se ha convertido en uno de los principales exportadores de servicios de salud e incluso, hoy por hoy se posiciona en el segundo lugar en turismo de salud a nivel internacional.

Los números son alentadores, aunque las condiciones en definitiva son perfectibles. La organización Patients Beyond Borders<sup>3</sup> señala que anualmente a México llegan hasta 1.1 millones de pacientes extranjeros, en su gran mayoría provenientes de los Estados Unidos, principales con-

sumidores de servicios de salud en el mundo. También destacan los pacientes de Canadá, aunque en menor escala que el país vecino pero quienes efectúan un gasto en salud equivalente al 11.3% de su PIB, de acuerdo al Banco Mundial con cifras del 2010.

Son varios los factores que posicionan a México como un destino idóneo para que pacientes extranjeros se sometan a un procedimiento médico, cualquiera que éste sea: su ubicación geográfica, el hecho de que sea el décimo país perteneciente a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) con mayor número de especialistas médicos, con una proporción de 63.4% de especialistas entre médicos generales lo hace destacar en capital humano capacitado, infraestructura de calidad, y como valor agregado, costos accesibles en los procedimientos.

“México ha evolucionado de ser un destino famoso por sus servicios de odontología, oftalmología y cirugía cosmética en las ciudades fronterizas a ser un centro mundial de cuidados de la salud que ofrece una gama completa de especialidades y procedimientos que compiten directamente con los ofrecidos en países desarrollados”, señala ProMéxico en un documento publicado en el 2015 y que busca incentivar la inversión en el ramo del turismo de salud, dadas las ventajas que representa para la economía del país.

El extranjero prefiere realizar sus procedimientos médicos, cualesquiera que sean, en otro país por motivos de índole económico o bien porque su seguro de salud no los incluye en su cobertura, pero sin el ánimo de descuidar la calidad del servicio ofertado.

Bajo ese tenor, México se convierte en un destino atractivo ya que hay un ahorro de entre el 36% y hasta el 89% en los servicios médicos en comparación con Estados Unidos. Además de que la cercanía con su lugar de residencia significa un viaje de máximo 5 a 6 horas, con facilidad de optar por viaje en carretera o avión.

AHORRO EN PROCEDIMIENTOS MÉDICOS POR PAÍS, 2013			
País	Rango de ahorro	Horas de viaje	
		Mínimo	Máximo
Colombia	55-92 %	05:00	08:40
Costa Rica	44-89 %	04:00	06:45
India	50-97 %	14:10	19:40
Israel	19-86 %	11:50	16:40
Jordania	14-91 %	12:00	18:10
Corea del Sur	50-85 %	13:20	15:00
<b>México</b>	<b>36-89 %</b>	<b>2:40</b>	<b>05:20</b>
Tailandia	30-93 %	19:40	21:40

Para tener una idea de la variación de costos, registros periodísticos apuntan que mientras una cirugía bariátrica está valorada entre 18 mil a 15 mil dólares, en ciudades fronterizas como Tijuana cuesta alrededor de los 7 mil dólares.<sup>4</sup>

PROCEDIMIENTO MÉDICO	ESTADOS UNIDOS	MÉXICO	COSTA RICA	TAILANDIA
Bypass cardiaco	\$123,000	\$27,000	\$27,000	\$15,000
Angioplastia	\$ 28,200	\$10,400	\$13,800	\$4,200
Reemplazo de válvula cardiaca	\$170,000	\$28,200	\$30,000	\$17,200
Reemplazo de cadera	\$40,364	\$13,500	\$13,600	\$17,00
Reemplazo de rodilla	\$35,000	\$12,900	\$12,500	\$14,000
Cirugía de columna	\$110,000	\$15,400	\$15,700	\$9,500
Implante dental	\$2,500	\$900	\$800	\$1,720
Implante de busto	\$6,400	\$3,800	\$3,500	\$3,500
Rinoplastia	\$6,500	\$3,980	\$3,800	\$3,300
Levantamiento facial	\$11,000	\$4,900	\$4,500	\$3,850
Banda gástrica	\$14,000	\$6,500	\$9,450	\$11,500
Manga gástrica	\$16,500	\$8,900	\$11,500	\$9,900
Bypass gástrico	\$25,000	\$11,500	\$12,900	\$16,800
Liposucción	\$5,500	\$3,000	\$2,800	\$2,500
Abdominoplastia	\$8,000	\$4,500	\$5,000	\$5,300
Operación con láser para ambos ojos	\$4,000	\$1,800	\$2,4000	\$2,310
Tratamiento in vitro	\$12,400	\$2,100	\$1,700	\$1,800
Histerectomía	\$15,400	\$4,500	\$6,900	\$3,650

Con relación a la industria del turismo en México y haciendo un apartado especial para el análisis del turismo de salud, el Banco Nacional de Comercio Exterior, a través de su Dirección de Estudios Económicos,<sup>5</sup> señala que si bien para el cierre 2016 se espera un crecimiento en la derrama económica que estaría dejando el turista extranjero en el país, aún hay objetivos por los que hay que trabajar:

“El principal reto es extender la estancia de los turistas extranjeros, incrementando la duración de su estadía y con ello el gasto promedio por turista en el país”, indica.

### El caso Baja California

Los estados que fungen como destino para el turismo médico en México son Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Jalisco, Nuevo León, Sonora, Tamaulipas, Quintana Roo, Yucatán, entre otros.

Mientras que sobre las principales empresas que atienden a este sector en territorio mexicano, destacan SIMNSA, Christus Muguerza, Grupo Ángeles, CIMA, Galenia, Puerta de Hierro, San Javier, Tec Salud, Ginequito, OCA, ABC, Excel, Doctors Hospital, Star Médica, Almater, Poli-Plaza e Hispano Americano.

Sin embargo, por su situación geográfica privilegiada y la calidad de los servicios que ofrece, el estado de Baja California y muy en especial, la ciudad de Tijuana se han convertido en un referente no sólo nacional sino de alcance mundial cuando de turismo de salud, médico y bienestar se trata.

El secretario de Turismo, Enrique de la Madrid Cordero, informó a través de un boletín de prensa emitido por el Gobierno Federal que sólo durante el 2015, Baja California habría dejado una derrama económica de 673 millones de dólares.<sup>6</sup>

Sin embargo las cifras que manejan los representantes de hospitales y aseguradoras como SIMNSA, señalan que entre hospitales, clínicas, médicos, farmacias y hasta hospitales y otros servicios directos e indirectos, estarían dejando hasta 1,200 millones de dólares anuales en Baja California, sólo por turismo médico.

Las expectativas de crecimiento son positivas: su localización estratégica, la oferta de calidad, opciones bilingües en los centros médicos e incluso la paridad peso-dólar son aspectos positivos para la recepción de más y más pacientes de Estados Unidos y Canadá principalmente.

De acuerdo a Patients Beyond Borders, más del 70% de los pacientes estadounidense que se atienden en México, proviene de los estados fronterizos de California, Texas y Arizona.

Incluso, pacientes de las principales ciudades de estos estados como San Diego, Los Angeles, Phoenix, Dallas y Houston, prefieren hacer un viaje de entre dos a seis horas desde la frontera hasta las clínicas de su elección.

“Se quedan una noche o dos en un hotel y después viajan de vuelta”, explica Patients Beyond Borders para después ilustrar con el testimonio de un paciente veterano de guerra, quien asegura estar de acuerdo con hacer un viaje de tres horas en vehículo si este traslado significa un ahorro de \$700 dólares en revisiones físicas y dentales anualmente.

Bajo este panorama, destaca la importancia de políticas públicas coordinadas entre los diferentes entes de gobierno de los tres niveles y es que mientras más facilidades haya para que los extranjeros acudan a nuestro país para hacer turismo médico, las posibilidades tanto de derrama económica, como Inversión Extranjera Directa se incrementan.

Ya en meses anteriores, el secretario de Turismo del Gobierno Federal adelantó que se estaba trabajando en la generación de una Política de Fomento al Turismo Médico, pero también es cierto que se puede complementar con otras acciones para facilitar el ingreso de extranjeros, principalmente de Estados Unidos y en especial cuando se trata de zonas fronterizas.

Actualmente, uno de los principales inhibidores para que pacientes extranjeros decidan optar por México como su destino para la atención médica o de relajación tiene que ver (además de las condiciones de violencia que se registran en algunas partes del país), los tiempos de espera en la garita, tanto de ingreso como de salida.

En el caso de Baja California, Tijuana ha sido punta de lanza desde hace algunas administraciones municipales pues se habilitó un carril exclusivo para turismo médico y mediante la compra de un pase (que es ofertado por las clínicas, hospitales y particulares), reducen el tiempo de espera hasta por 1.5 o 2 horas cuando el paciente retorna a Estados Unidos (principal país de origen de los visitantes). Cabe señalar que en cruces fronterizos, tan sólo en el 2015, la Secretaría de Turismo Federal y autoridades estatales de Baja California estimaron un aforo de 4.7 millones de visitantes.

Es por ello que someto a consideración del Pleno, flexibilizar el permiso de ingreso para estos visitantes que exclusivamente se internan en México para recibir algún tratamiento médico, cirugía cosmética o bien, aprovechan los spas y centros de retiro que existen y gozan de prestigio a nivel internacional.

Tal es el caso de Rancho La Puerta, en la ciudad fronteriza de Tecate y que la revista Travel And Leisure en su edición del 2011, 2013 y 2014 lo situó en el primer lugar de los mejores spas del mundo.

Y es que si bien estos visitantes ingresan a México bajo la figura de VISITANTE REGIONAL, esta condición de estancia los limita sin considerar que en el caso de cirugías u otro tipo de tratamiento médico, puede haber situaciones no previstas y que ameritan prolongar el tiempo de internación en alguna clínica u hospital.

Lo anterior, con todo y que el pasado 1 de marzo de 2016, la Cámara de Diputados aprobó dictamen de la Comisión de Asuntos Migratorios, con proyecto de decreto, por el que se reformó la fracción III del artículo 52 de la Ley de Migración, para establecer que el visitante regional podrá permanecer en nuestro país hasta por siete días siendo que la legislación pasada sólo contemplaba un máximo de tres días. Este dictamen ha sido turnado al Senado y aunque resulta positiva dicha extensión de días de estancia para el visitante regional, el paciente extranjero debe tener un tratamiento particular ya que en cuestiones de salud, no se pueden anticipar tiempos.



De igual forma, hay que prever que el paciente extranjero que llega al país está dejando una derrama económica no nada más en el sector médico, sino que también hace consumo de hospedaje, comida, entre otros servicios, por lo que al prolongar su tiempo de estancia permitido, da oportunidad al paciente o sus acompañantes de visitar la ciudad e incrementar su gasto, impactando positivamente en la economía regional y de todo el país.

El Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018 contempla al fomento del turismo como una de las prioridades para lograr un México próspero y de acuerdo a la Estrategia 4.II.2 de dicho documento, se deben implementar medidas que posicionen a México “como un destino atractivo en segmentos poco desarrollados, además del de sol y playa, como el turismo cultural, ecoturismo y aventura, **salud**, deportes, de lujo, de negocios y reuniones, cruceros, religiosos, entre otros”.

Puntos más adelante, señala como líneas de acción:

- a) Consolidar la relación con Estados Unidos y Canadá a partir de una visión integral y de largo plazo que promueva la competitividad y la convergencia en la región sobre la base de las complementariedades existentes
- b) Promover en países y sectores prioritarios, un renovado interés para convertir a México en un país clave para el comercio, inversiones y turismo<sup>7</sup>

Derivado de lo anterior, y en virtud de la importancia que reviste la presente en términos de fomento al turismo médico en México y al fortalecimiento de la economía de las ciudades donde existe un clúster relativo al sector especializado, se presenta la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se adiciona un inciso a la fracción III del Artículo 37 y un párrafo al Artículo 52 de la Ley de Migración:**

**Único.** Se adiciona un inciso a la fracción III del artículo 37 y un párrafo al artículo 52 de la Ley de Migración:

**Artículo 37.** Para internarse al país, los extranjeros deberán:

I a II...

III. No necesitan visa los extranjeros que se ubiquen en alguno de los siguientes supuestos:

a) a d) ...

e) Solicitantes de la condición de refugiados, de protección complementaria y de la determinación de apátrida, o por razones humanitarias o causas de fuerza mayor;

f) Miembros de la tripulación de embarcaciones o aeronaves comerciales conforme a los compromisos internacionales asumidos por México, y

**g) Visitantes extranjeros que ingresen a México para recibir servicios de turismo médico o de salud**

**Artículo 52.** Los extranjeros podrán permanecer en el territorio nacional en las condiciones de estancia de visitante, residente temporal y residente permanente, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables, de conformidad con lo siguiente:

I. a II. ...

**III. Visitante regional.** Autoriza al extranjero nacional o residente de los países vecinos para ingresar a las regiones fronterizas con derecho a entrar y salir de las mismas cuantas veces lo deseen, sin que su permanencia exceda de tres días y sin permiso para recibir remuneración en el país. Mediante disposiciones de carácter administrativo, la Secretaría establecerá la vigencia de las autorizaciones y los municipios y entidades federativas que conforman las regiones fronterizas, para efectos del otorgamiento de la condición de estancia de visitante regional.

**Cuando el ingreso al territorio nacional sea la finalidad de recibir servicios de turismo médico o de salud, el periodo de estancia podrá prolongarse siempre y cuando haya un certificado médico expedido en términos de lo que disponga el Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.**

IV. a XI. ...

**Artículo Transitorio**

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

**Notas:**

1 Medical Tourism Index, “Medical Tourism Industry valued at \$100B; Poised for 25% year-over-year growth by 2025”, <http://www.medical-tourismindex.com/2016-medical-tourism-industry-valuation/>

2 ProMéxico, “Turismo de Salud”, consultado en [https://consul-mex2.sre.gob.mx/detroit/images/Comunicados\\_SRE/2013/20131208\\_03\\_turismo\\_de\\_salud\\_esp.pdf](https://consul-mex2.sre.gob.mx/detroit/images/Comunicados_SRE/2013/20131208_03_turismo_de_salud_esp.pdf)

3 Patients Beyond Borders, “México”, consultado en <http://www.patientsbeyondborders.com/mexico>

4 El Financiero, “México está en la élite del turismo de salud; Tijuana, un caso de éxito”, <http://www.elfinanciero.com.mx/empresas/mexico-esta-en-la-elite-del-turismo-de-salud-tijuana-un-caso-de-exito.html>

5 Bancomext, “Turismo. Reporte sectorial de la Dirección de Estudios Económicos”, <http://www.bancomext.com/wp-content/uploads/2016/04/EES-Turismo-2016-1.pdf>

6 Gobierno Federal, “Baja California, ejemplo para detonar el Turismo Médico en México: EMC”, <https://www.gob.mx/sectur/prensa/baja-california-ejemplo-para-detonar-el-turismo-medico-en-mexico-emc?idiom=es>

7 Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018, <http://pnd.gob.mx/>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de diciembre de 2016.— Diputada María Luisa Sánchez Meza (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Asuntos Migratorios, para dictamen.****LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN**

«Iniciativa que reforma, adiciona y deroga los artículos 85, 85 Bis y 86 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, a cargo de la diputada Martha Cristina Jiménez Márquez, del Grupo Parlamentario del PAN

La suscrita, diputada Martha Cristina Jiménez Márquez, integrante de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 y el inciso h) del artículo 72 de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la honorable Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, conforme a la siguiente

**Exposición de Motivos****1. Introducción**

Con la introducción a la legislación mexicana de la Reforma en materia de Telecomunicaciones analizada, discutida y aprobada en periodo extraordinario en este mismo Congreso en junio de 2013<sup>1</sup>, se perfiló una gran oportunidad para los usuarios de los medios de comunicación, toda vez que se revisaron diversos aspectos que inciden de manera directa en las condiciones de interacción masiva de los mexicanos.

Como consecuencia de ese cambio, se produjeron otros igualmente necesarios como la puesta en marcha de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, que resultó aprobada y publicada en el año siguiente de la reforma constitucional que le dio origen, así como la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, mismas que incluyeron dentro de sus ordenamientos, diversas disposiciones que tuvieron como objetivo primordial la desagregación de algunos aspectos de la temática identificada en materia de medios públicos de radiodifusión.

En el ámbito de estos últimos, hubo aspectos muy importantes por atender, como lo es el caso de lo determinado por el artículo décimo transitorio de la propia reforma constitucional, que de manera muy sucinta determinó que los medios públicos que presten el servicio de radiodifusión deberán contar con independencia editorial, autonomía de gestión financiera, garantías de participación ciudadana, reglas claras para la transparencia y rendición de cuentas, defensa de sus contenidos, opciones de financiamiento, pleno acceso a tecnologías y reglas para la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales.

Esta disposición transitoria, generó paralelamente la necesidad de que se adicionaran algunas disposiciones a la también reciente Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, tales como el artículo 86, donde se especifica que los interesados en obtener una concesión sobre el espectro radioeléctrico para uso público para prestar el servicio de

radiodifusión, deberán presentar solicitud, además de cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 85 de la ley de referencia<sup>2</sup>, dentro del plazo determinado en el programa anual de uso y aprovechamiento de bandas de frecuencias.

Por otro lado es puntual en requerir que en dicha solicitud deberán precisarse los mecanismos que la propia Constitución señala en el décimo transitorio de la reforma de mérito.

Adicionalmente a todo esto, es preciso comentar que el 24 de julio de 2015, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo mediante el cual el pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones aprueba y emite los lineamientos generales para el otorgamiento de las concesiones a los medios públicos de difusión, documento donde se precisa con detalle cómo deberán atenderse dichos mecanismos.<sup>3</sup>

En ese ordenamiento –que resulta ser muy extenso por la necesidad de desagregación de acuerdo con el origen de los medios de radiodifusión– básicamente se refiere que los medios públicos deberán presentar las reglas para la conformación de un consejo ciudadano plural que garanticen una elección transparente y democrática de sus miembros, así como su funcionamiento independiente y eficaz para garantizar su independencia editorial, la participación ciudadana y la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales.

Por otro lado, dichos lineamientos son precisos en referir que el interesado deberá contar con autonomía de gestión financiera, **pero de conformidad con su naturaleza jurídica y la normatividad aplicable, acordes con lo establecido en la ley o con cualquier otro ordenamiento cuyo ejercicio les sea legítimo y les esté permitido**. Esta especificación deja atrás la confusión o la duda de la obligación que en un momento pudieran haber tenido algunos medios públicos de comunicación, en el sentido de tener que modificar necesariamente su marco jurídico para cumplir con dichos mecanismos.

Paralelamente a esta aclaración normativa, se adicionan por otro lado los demás aspectos que refieren los mecanismos, tales como la obligatoriedad de establecer las reglas que aseguren la transparencia y la rendición de cuentas del mismo, especificar cómo se definirá la defensoría de los contenidos en relación con las audiencias, la forma en que garantizará el pleno acceso a tecnologías.

Como comentarios a este ordenamiento se reitera que quedó muy claro en dichas normas que adicionalmente a lo ya establecido en la disposición transitoria constitucional y en el artículo 85 y 86 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, estos lineamientos dan mayor claridad en la forma que deben instrumentarse los mecanismos concretos para asegurar los principios o mecanismos exigidos.

En esta tónica hay que recordar que los medios públicos de radiodifusión en México son de muy variadas magnitudes, existiendo desde los más modestos que operan con presupuestos de hasta 100 mil pesos al año, hasta los más grandes, exitosos y sofisticados como lo es el Canal 11, el canal 22, TV UNAM, TV Educativa, el Canal Judicial, entre otros, entre los que se encuentra por supuesto el Canal de Televisión del Congreso.

Esto último es relevante si consideramos que los requisitos y mecanismos de operación plasmados en el marco jurídico son iguales para todos, puesto que la norma no hace referencia alguna sobre el nivel de cumplimiento de los principios de acuerdo con el tamaño de éstos. Es decir, la obligación de cumplir con los mecanismos es la misma para todo tipo de medios, por lo que resulta lógico suponer que probablemente los que pudieran llegar a tener algunas dificultades para comprobar y conservar su concesión son los medios más pequeños, por tanto esta propuesta se constituye también como un medio de ayuda para que eso no ocurra indiscriminadamente en la práctica.

Otro aspecto de la propuesta que nos ocupa tiene que ver con los plazos y condiciones para realizar aclaraciones y modificaciones a la solicitud de concesión, esto es relevante porque si bien es cierto estos supuestos ya se detallan en los mecanismos para obtener las concesiones, resulta pertinente añadir a la ley algunas cuestiones que podrían resultar de relevancia.

Un rubro más que se ha contemplado en este instrumento legislativo, tiene que ver con adicionar la posibilidad de que los medios públicos que prestan servicios de radiodifusión de carácter social, puedan recibir en donación a través del Instituto Federal de Telecomunicaciones otros bienes y materiales; con esto se pretende apoyar a este tipo de organismos que tradicionalmente funcionan con muchas carencias y rezagos respecto de sus pares del sector público, privado y comercial.

## II. Antecedentes de relevancia

En este orden de ideas, resulta pertinente detallar pormenorizadamente cuáles son los antecedentes precisos que dan origen a esta propuesta.

1. Así iniciaremos por referir que fue precisamente el 11 de junio de 2013, cuando fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el que entraron en vigencia los cambios a la legislación en materia de telecomunicaciones, en el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de los artículos 6o. 7o. 27, 28, 73, 78, 94, y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En dicha reforma se contempló un artículo décimo transitorio dirigida a los medios públicos donde a la letra se definió el precepto siguiente:

“...Décimo. Los medios públicos que presten el servicio de radiodifusión **deberán contar** con independencia editorial; **autonomía de gestión financiera**; garantías de participación ciudadana; reglas claras para la transparencia y rendición de cuentas; defensa de sus contenidos; opciones de financiamiento; pleno acceso a tecnologías, y reglas para la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales...”

2. Por otro lado tenemos que fue el 14 de julio de 2014, cuando se expidió la Ley Federal de Telecomunicaciones, donde se desarrollaron con mayor precisión varios de las normas señaladas en la Carta Magna respecto de los medios públicos de difusión.

3. Así destaca, que en esta secuenciación de cambios, fue un año después específicamente el 24 de julio de 2015, cuando fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo mediante el cual el pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones aprobó y emitió los lineamientos generales para el otorgamiento de las concesiones a que se refiere el título cuarto de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

Mismos que para el caso de los medios públicos de radiodifusión refieren con precisión que:

“...Para Concesiones de Espectro Radioeléctrico para Uso Público en materia de Radiodifusión<sup>4</sup>, los mecanismos para asegurar la independencia editorial; autonomía de gestión financiera; garantías de participación ciudadana; reglas claras para la transparencia y rendi-

ción de cuentas; defensa de sus contenidos; opciones de financiamiento; pleno acceso a tecnologías y reglas para la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales:

El interesado deberá describir los mecanismos concretos para asegurar los principios a que se refiere el segundo párrafo del artículo 86 de la ley, los cuales deberán atender a lo siguiente:

a) El interesado deberá presentar las reglas para la conformación de un consejo ciudadano plural que garanticen una elección transparente y democrática de sus miembros, así como su funcionamiento independiente y eficaz para garantizar su independencia editorial, la participación ciudadana y la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales.

El consejo ciudadano deberá ser instalado dentro de los primeros seis meses a partir del otorgamiento de la Concesión de Espectro Radioeléctrico para Uso Público, lo cual deberá ser acreditado ante el Instituto, conforme se establezca en el título de concesión respectivo y, en su caso, las disposiciones aplicables;<sup>5</sup>

b) El interesado deberá contar, de conformidad con su naturaleza jurídica y la normatividad aplicable, con autonomía de gestión financiera.

c) El interesado deberá establecer reglas que aseguren la transparencia y la rendición de cuentas del mismo, para lo cual deberá observar las disposiciones normativas aplicables en la materia según corresponda;

d) El interesado deberá especificar cómo atenderá a lo establecido en la ley y en los lineamientos en la materia emitidos por el Instituto para la defensoría de sus contenidos en relación con las audiencias;

e) Los mecanismos de financiamiento deberán ser acordes con los establecidos en la ley<sup>6</sup> o con cualquier otro cuyo ejercicio sea legítimo y les esté permitido, y

f) El interesado deberá especificar de qué manera garantizará el pleno acceso a tecnologías.

En el supuesto de que el instituto advierta que los mecanismos expuestos no sean suficientes para garantizar los objetivos pretendidos, requerirá al Interesado para que realice las modificaciones pertinentes...”

4. Adicionalmente a todo esto, resulta pertinente señalar que fue el 5 de mayo de 2016, cuando el pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones resolvió autorizar la transición de diversos permisos de radiodifusión al régimen de concesión, tal como se establece en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

#### **IV. Marco conceptual**

Con el objeto de lograr una mejor comprensión de los términos en los que se está presentando esa propuesta, es menester integrar algunos términos que pueden resultar de utilidad en el contexto en que están siendo utilizados.

##### **Autonomía**

No existe uniformidad con respecto a lo que se entiende por autonomía, sin embargo la mayor parte de los autores se dirigen a la acción de analizar la naturaleza de las tareas que algunos organismos públicos desempeñan, que puede obligarles a realizar diseños institucionales cuya condición los aisle de los intereses de los poderes establecidos, de los partidos, así como de cualquier otra presión o influencia externa que pudiera afectar su objetividad e imparcialidad. Este tipo de organismos son llamados también órganos “extrapoder”

##### **Independencia**

Por lo que hace a la independencia, existen coincidencias en el sentido de que ésta se da gracias al proceso de elección del titular de la institución y a la naturaleza de su mando. En consecuencia, debe existir un blindaje natural derivado de la pluralidad de la elección, en donde la interacción de las distintas fuerzas políticas deben descartar el nombramiento de alguien identificado con una corriente partidista, generando un contrapeso natural a los intereses particulares.

##### **Medio público de radiodifusión**

La estación de radio o televisión de una dependencia o entidad de la administración pública federal, que opera mediante concesión, cuyo contenido programático se basa en la pluralidad política, cultural y social del país y que tiene por objeto promover la educación, los valores democráticos, el servicio social, la información veraz y objetiva y la participación ciudadana<sup>7</sup>

##### **La autonomía presupuestal**

Implica la capacidad del órgano para determinar por sí mismo los montos económicos necesarios para cumplir con las atribuciones que tiene conferidas, para gestionarlos de manera independiente de conformidad con su objeto, y para fiscalizarlos a través de órganos y procedimientos propios.

##### **La autonomía técnica**

Es la capacidad de los organismos para decidir en los asuntos propios de la materia específica que les ha sido asignada, mediante procedimientos especializados, con personal calificado para atenderlos<sup>8</sup>

##### **Gestión financiera**

Como dato referencial se puede observar que en el proceso legislativo de creación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se concibió como gestión financiera, la actividad de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, respecto de la administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos, egresos, fondos y en general, de los recursos públicos que éstos utilicen para la ejecución de los objetivos contenidos en los programas federales aprobados.

##### **Gestión financiera**

Otro referente importante de este mismo concepto, lo encontramos en la antigua Ley de Fiscalización Superior de la Federación<sup>9</sup>, y se refiere a la actividad de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, respecto de la administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos, egresos, fondos y en general, de los recursos públicos que éstos utilicen para la ejecución de los objetivos contenidos en los programas federales aprobados, en el periodo que corresponde a una Cuenta Pública, sujeta a la revisión posterior de la Cámara, a través de la Auditoría Superior de la Federación, a fin de verificar que dicha gestión se ajusta a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables, así como el cumplimiento de los programas señalados.

##### **Programas**

Los contenidos en los presupuestos aprobados a los que se sujeta la gestión o actividad de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.

## V. Objetivos de la propuesta:

### 1. Se integra a la ley la forma en que pueden cumplirse los mecanismos o principios detallados en la reforma a la Carta Magna en materia de telecomunicaciones

Punto nodal en esta iniciativa, es la que se refiere en la adición al artículo 85 Bis. La idea principal de esta integración, tiene que ver con que quede plasmado de manera precisa en la legislación, cuáles serán las condiciones para poder cumplir con los mecanismos que señala la Carta Magna, desligando la norma de los lineamientos que le han dado origen.

De esta forma se prevé en dicho artículo que adicionalmente a la solicitud para la asignación de las concesiones para usar, aprovechar o explotar espectro radioeléctrico para uso público, el interesado deberá describir de conformidad con lo establecido en la normatividad aplicable, su naturaleza jurídica o con cualquier otro precepto cuyo ejercicio le sea legítimo y le esté permitido, el desarrollo de la forma concreta en que cumplirá con los mecanismos de reglas claras para la conformación y elección transparente y democrática de un Consejo Ciudadano plural que de acuerdo con sus capacidades y necesidades garantice:

- a) La participación ciudadana
- b) El diseño de un funcionamiento editorial independiente y eficaz que impulse la defensa de sus contenidos y cuya condición lo aisle de cualquier presión o influencia externa que pudiera afectar su objetividad e imparcialidad.
- c) La expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales.

Estas condiciones son muy importantes, puesto que lo que se aprecia en la conformación y funcionamiento de este tipo de consejos no han sido dimensionadas las grandes posibilidades con las que cuenta, puesto que en ellos descansa la posibilidad de realizar un **diseño de un funcionamiento editorial independiente** para los medios públicos de difusión, por lo que el plasmar esta condición en la ley será relevante en este aspecto y también por lo que hace a la necesidad de tomar en cuenta en mayor medida las diversidades ideológicas, étnicas y culturales.

Otro aspecto a destacar en la adición de este artículo, se direcciona a que debe especificarse cómo se atenderá lo establecido con relación a la defensoría de las audiencias.

Otra modificación por demás relevante, en el sentido de la polémica que se ha generado en el ámbito de los medios públicos, en el sentido de precisar cuál debe ser la autonomía en materia de obtención y aplicación de recursos de la cual deben gozar los medios públicos. Esto tiene que ver con la desagregación de lo que implica dicha autonomía, al respecto la propuesta detalla cómo puede subsanarse la laguna existente al respecto.

Otro aspecto que no podría quedarse atrás por su gran importancia y actualidad, es el que se refiere a la determinación de reglas claras para la transparencia y rendición de cuentas para lo cual se especifica que los medios públicos de radiodifusión deberán observar las disposiciones normativas aplicables en la materia según corresponda, mismas que deberán estar sujetas a la revisión posterior de la Auditoría Superior de la Federación, a fin de verificar que dicha gestión se ajuste a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables, así como el cumplimiento de los programas señalados.

Paralelamente a esto, no puede quedar atrás la necesidad de contar en la actualidad con pleno acceso a tecnologías, así es que la propuesta de modificación es enfática en este rubro.

También se detalla el tiempo en que el consejo ciudadano deberá ser instalado, considerando que éste debe estar funcionando dentro de los primeros seis meses a partir del otorgamiento de la concesión de espectro radioeléctrico para uso público, lo cual deberá ser acreditado ante el instituto, conforme se establezca en el título de concesión respectivo.

### 2. Se precisan plazos y condiciones para realizar aclaraciones y modificaciones a la solicitud de concesión

Un factor importante para el cumplimiento de los requisitos que se precisan para obtener una concesión, es el que se relaciona con contar con la certidumbre de que se podrán subsanar las condiciones requeridas en caso de contar con ellas, por lo que se considera viable el que la ley detalle que una vez que ha sido entregada la solicitud con la documentación que la avale, el Instituto Federal de Telecomunicaciones resolverá lo conducente dentro de los ciento veinte

días hábiles siguientes a la presentación de la misma, pero adicionalmente deberá otorgarse un plazo adicional para que puedan subsanarse todos aquellos detalles que no fueron integrados en su oportunidad.

Este cambio tiene el propósito de brindar facilidades a los medios públicos para que puedan comprobar lo necesario para obtener la concesión y en su momento no exista la duda de que ésta podrá perderse en un plazo perentorio.

En esta tónica, será factible el que no se entreguen títulos de concesión hasta que se cumplan a cabalidad con todos los requisitos solicitados, previéndose la oportunidad de que con esto tampoco exista la posibilidad de que se pierda la concesión por falta de algún tipo de documentación que pueda ser fácilmente subsanable.

De manera paralela se especifica de manera muy clara que para obtener el título de concesión se deberá dar cuidadoso cumplimiento a lo señalado en la Constitución respecto de los mecanismos o principios básicos.

**3. Se adiciona la posibilidad de que los concesionarios de uso social puedan recibir otros bienes o materiales aparte de los equipos transmisores**

La ley contempla el que el instituto podrá donar a los concesionarios de uso social que presten servicios de radiodifusión, equipos transmisores que hayan pasado a propiedad de la nación como consecuencia de los procedimientos y supuestos previstos de pérdida de bienes por uso del espectro radioeléctrico sin contar con concesión, por lo que se está adicionando el supuesto de que el instituto también podrá donar otros bienes o materiales que hayan pasado a propiedad de la nación en estas mismas condiciones.

**VI. Cuadro comparativo**

Una excelente herramienta para la comprensión de los cambios propuestos, es sin duda el cuadro comparativo donde se visualizan de manera muy efectiva las modificaciones que se están presentando. Es por lo anterior que a continuación presentamos el siguiente referencial a saber:

Cuadro comparativo de la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión en materia de medios públicos de radiodifusión

Dice	Debe decir
Artículo 85. Para la asignación de las concesiones para usar, aprovechar o explotar espectro radioeléctrico para uso público o social, el interesado deberá presentar ante el Instituto solicitud que contenga al menos la siguiente información:	Artículo 85. ...
I. ... al VII. ...	I al VII. ...
...	...
Una vez cumplidos los requisitos señalados, el Instituto resolverá lo conducente dentro de los ciento veinte días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud.	Una vez entregada la solicitud con la documentación que la avale, el Instituto resolverá lo conducente dentro de los ciento veinte días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, extendiéndose un plazo igual para aquellos casos en los que se necesite realizar modificaciones y aclaraciones con respecto de la documentación presentada.
	Para el caso del cumplimiento de los mecanismos o principios en materia de telecomunicaciones que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el supuesto de que el Instituto advierta que éstos no son suficientes para garantizar los

	<p>objetivos pretendidos, asesorará y apoyará ampliamente al interesado para que cumpla a cabalidad con lo señalado antes de conceder el título de concesión.</p> <p>Una vez entregado, verificará que se mantengan las condiciones que dieron origen a la entrega del mismo.</p> <p>No se entregarán títulos de concesión hasta que se cumplan a cabalidad con todos los requisitos solicitados.</p> <p>El Instituto podrá donar a los concesionarios de uso social que presten servicios de radiodifusión, equipos transmisores y otros bienes o materiales que hayan pasado a propiedad de la Nación como consecuencia de los procedimientos y supuestos previstos de pérdida de bienes por uso del espectro radioeléctrico sin contar con concesión.</p>
El Instituto podrá donar a los concesionarios de uso social que presten servicios de radiodifusión, equipos transmisores que hayan pasado a propiedad de la Nación como consecuencia de los procedimientos y supuestos previstos de pérdida de bienes por uso del espectro radioeléctrico sin contar con concesión.	
SIN CORRELATIVO	<p>Artículo 85 Bis. Adicionalmente a la solicitud para la asignación de las concesiones para usar, aprovechar o explotar espectro radioeléctrico para uso público, el interesado deberá describir de conformidad con lo establecido en la normatividad aplicable, su naturaleza jurídica o con cualquier otro precepto cuyo ejercicio le sea legítimo y le esté permitido, el desarrollo de la forma concreta en que cumplirá con siguientes mecanismos:</p> <p>I. Reglas claras para la conformación y elección transparente y democrática de un Consejo Ciudadano plural que de acuerdo con sus capacidades y necesidades garantice:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>d) La participación ciudadana</li> <li>e) El diseño de un funcionamiento editorial independiente y eficaz que impulse la defensa de sus contenidos y cuya condición lo aisle de cualquier presión o influencia externa que pudiera afectar su objetividad e imparcialidad.</li> <li>f) La expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales.</li> </ul> <p>II. El interesado deberá especificar cómo atenderá a lo establecido con relación a la defensoría de las audiencias.</p> <p>III. Los relacionados con la Autonomía de Gestión financiera, que implica:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) la capacidad del órgano para cuantificar los montos económicos necesarios para cumplir con las atribuciones que tiene conferidas y para la ejecución de sus objetivos, procurando cumplir con las especificaciones necesarias para lograr la aprobación de las autoridades correspondientes observando los respectivos criterios generales de política económica.</li> <li>b) Realizar las actividades tendientes a gestionarios de manera independiente, de conformidad con su objeto, considerando las particularidades de su administración, en el entorno del manejo, custodia y aplicación de sus ingresos y egresos.</li> <li>c) Ejercer sus presupuestos, con base en los principios de eficiencia, eficacia y transparencia y sujetos a la normatividad, la evaluación y el control de los órganos correspondientes.</li> <li>d) Determinar los ajustes y adecuaciones a sus presupuestos en caso de disminución de ingresos.</li> <li>e) Llevar la contabilidad de acuerdo con sus capacidades y elaborar sus informes conforme a lo previsto en la normatividad correspondiente.</li> </ul>

	<p>III. Reglas claras para la transparencia y rendición de cuentas para lo cual deberá observarse las disposiciones normativas aplicables en la materia según corresponda; sujeta a la revisión posterior de la Auditoría Superior de la Federación, a fin de verificar que dicha gestión se ajuste a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables, así como el cumplimiento de los programas señalados.</p> <p>IV. Pleno acceso a tecnologías.</p> <p>El consejo ciudadano deberá ser instalado dentro de los primeros sesé meses a partir del otorgamiento de la Concesión de Espectro Radioeléctrico para Uso Público, lo cual deberá ser acreditado ante el Instituto, conforme se establezca en el título de concesión respectivo y en su caso las disposiciones aplicables.</p>
<p>Sección IV De las Concesiones sobre el Espectro Radioeléctrico para uso Público y uso Social para prestar el Servicio de Radiodifusión</p> <p>Artículo 86. Los interesados en obtener una concesión sobre el espectro radioeléctrico para uso público para prestar el servicio de radiodifusión, presentarán solicitud en la que deberán cumplir los requisitos establecidos en el artículo 85 de esta Ley, dentro del plazo establecido en el programa anual de uso y aprovechamiento de bandas de frecuencias.</p> <p>En dicha solicitud deberán precisarse los mecanismos para asegurar la independencia editorial; autonomía de gestión financiera; garantías de participación ciudadana; reglas claras para la transparencia y rendición de cuentas; defensa de sus contenidos; opciones de financiamiento; pleno acceso a tecnologías y reglas para la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales.</p> <p>El Instituto verificará que los mecanismos expuestos en la solicitud sean suficientes para garantizar dichos objetivos y, de lo contrario, prevendrá al solicitante para que realice las modificaciones pertinentes.</p>	<p>Sección IV De las Concesiones sobre el Espectro Radioeléctrico para uso Público y uso Social para prestar el Servicio de Radiodifusión</p> <p>Artículo 86. Los interesados en obtener una concesión sobre el espectro radioeléctrico para uso público para prestar el servicio de radiodifusión, presentarán solicitud en la que deberán cumplir los requisitos establecidos en el artículo 85 y 85 bis de esta Ley, dentro del plazo establecido en el programa anual de uso y aprovechamiento de bandas de frecuencias.</p> <p>( se deroga )</p> <p>( se deroga )</p>

Es por todo lo anteriormente expuesto, que se presenta a continuación la propuesta de referencia, pretendiendo que este pleno se convierta en el amable conducto para su procesamiento legislativo respectivo.

**Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión**

**Artículo Único.** Se reforman los párrafos cuarto y octavo del artículo 85 y primer párrafo del artículo 86; se adicionan los párrafos quinto, sexto y séptimo recorriéndose los demás en su orden del artículo 85, así como un artículo 85 Bis y se derogan los últimos párrafos del artículo 86, todos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

**Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión**

**Artículo 85. ...**

**I. al VII. ...**

...

...

Una vez entregada la solicitud con la documentación que la avale, el Instituto resolverá lo conducente dentro de los ciento veinte días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, extendiéndose un plazo igual para aquellos casos en los que se necesite realizar modificaciones y aclaraciones con respecto de la documentación presentada.

Para el caso del cumplimiento de los mecanismos o principios en materia de telecomunicaciones que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el supuesto de que el Instituto advierta que éstos no son suficientes para garantizar los objetivos pretendidos, asesorará y apoyará ampliamente al interesado para que cumpla a cabalidad con lo señalado antes de conceder el título de concesión.

Una vez entregado, verificará que se mantengan las condiciones que dieron origen a la entrega del mismo.

No se entregarán títulos de concesión hasta que se cumplan a cabalidad con todos los requisitos solicitados.

El instituto podrá donar a los concesionarios de uso social que presten servicios de radiodifusión, equipos transmisores y otros bienes o materiales que hayan pasado a propiedad de la nación como consecuencia de los procedimientos y supuestos previstos de pérdida de bienes por uso del espectro radioeléctrico sin contar con concesión.

**Artículo 85 Bis.** Adicionalmente a la solicitud para la asignación de las concesiones para usar, aprovechar o explotar espectro radioeléctrico para uso público, el interesado deberá describir de conformidad con lo establecido en la normatividad aplicable, su naturaleza jurídica o con cualquier otro precepto cuyo ejercicio le sea legítimo y le esté permitido, el desarrollo de la forma concreta en que cumplirá con siguientes mecanismos:

I. Reglas claras para la conformación y elección transparente y democrática de un Consejo Ciudadano plural que de acuerdo con sus capacidades y necesidades garantice:

g) La participación ciudadana

h) El diseño de un funcionamiento editorial independiente y eficaz que impulse la defensa de sus contenidos y cuya condición lo aisle de cualquier presión o influencia externa que pudiera afectar su objetividad e imparcialidad.

i) La expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales.

II. El interesado deberá especificar cómo atenderá a lo establecido con relación a la defensoría de las audiencias.



### III. Los relacionados con la Autonomía de Gestión financiera, que implica:

f) La capacidad del órgano para cuantificar los montos económicos necesarios para cumplir con las atribuciones que tiene conferidas y para la ejecución de sus objetivos, procurando cumplir con las especificaciones necesarias para lograr la aprobación de las autoridades correspondientes observando los respectivos criterios generales de política económica.

g) Realizar las actividades tendientes a gestionarlos de manera independiente, de conformidad con su objeto, considerando las particularidades de su administración en el entorno del manejo, custodia y aplicación de sus ingresos y egresos.

h) Ejercer sus presupuestos, con base en los principios de eficiencia, eficacia y transparencia y sujetos a la normatividad, la evaluación y el control de los órganos correspondientes.

i) Determinar los ajustes y adecuaciones a sus presupuestos en caso de disminución de ingresos.

j) Llevar la contabilidad de acuerdo con sus capacidades y elaborar sus informes conforme a lo previsto en la normatividad correspondiente.

III. Reglas claras para la transparencia y rendición de cuentas para lo cual deberá observar las disposiciones normativas aplicables en la materia según corresponda; sujeta a la revisión posterior de la Auditoría Superior de la Federación, a fin de verificar que dicha gestión se ajuste a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables, así como el cumplimiento de los programas señalados.

### IV. Pleno acceso a tecnologías

El consejo ciudadano deberá ser instalado dentro de los primeros seis meses a partir del otorgamiento de la concesión de espectro radioeléctrico para uso público, lo cual deberá ser acreditado ante el instituto, conforme se establezca en el título de concesión respectivo y, en su caso, las disposiciones aplicables.

### Sección IV

#### De las Concesiones sobre el Espectro Radioeléctrico para uso Público y uso Social para prestar el Servicio de Radiodifusión

**Artículo 86.** Los interesados en obtener una concesión sobre el espectro radioeléctrico para uso público para prestar el servicio de radiodifusión, presentarán solicitud en la que deberán cumplir los requisitos establecidos en el artículo 85 y 85 Bis de esta ley, dentro del plazo establecido en el programa anual de uso y aprovechamiento de bandas de frecuencias.

(Se deroga).

(Se deroga).

#### Artículos Transitorios

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

**Segundo.** Para los efectos de la modificación de las disposiciones aplicables, el Poder Ejecutivo federal contará con noventa días a partir de la publicación del presente decreto.

**Tercero.** Para el cumplimiento de las disposiciones aplicables y en el supuesto de que algún medio público de radio difusión en particular, necesitara realizar alguna modificación a su normatividad interna, el Instituto Federal de Telecomunicaciones deberá brindar la asesoría necesaria así como los plazos y prórrogas razonables para que no se vea comprometido su título de concesión.

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

#### Notas:

1 El 11 de Junio del 2013 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que entraron en vigencia los cambios a la legislación en materia de Telecomunicaciones, en el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de los artículos 6°. 7°. 27, 28, 73, 78 94, y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2 Para mayor referencia consúltese el cuadro comparativo que se presenta en este mismo texto con motivo de la propuesta.

3 En estos mismos lineamientos se refieren los mecanismos que deben cumplir otro tipo de medios como los comerciales, privados y sociales.

4 El Consejo Ciudadano fue instalado el 11 de febrero del 2016 en el Senado de la República. Por lo que este requisito se cumplió con seis meses de antelación a la entrega del título de concesión del 23 de Agosto.

5 Cfr. Art. 88 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y recursos aprobados vía Presupuesto.

6 Cfr. Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, H. Cámara de Diputados, México, 2014. Consultada el 07 de Noviembre del 2016 en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lsprem.htm>

7 Cfr. Artículo 5 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

8 2 Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1999.

13 Nava N. Alfonso, Autonomía administrativa, Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Porrúa, México, 1992.

9 Cfr. Se incluye el término de manera referencial, por estar incluido en Ley de Fiscalización Superior de la Federación, actualmente abrogada. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lfsf/LFSF\\_abro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lfsf/LFSF_abro.pdf).

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de diciembre de 2016.— Diputada Martha Cristina Jiménez Márquez (rúbrica).»

**Se remite a la Comisión de Radio y Televisión, para dictamen.**

---

## CÓDIGO PENAL FEDERAL

---

«Iniciativa que adiciona la fracción VIII al artículo 196 del Código Penal Federal, a cargo de la diputada Ma. Victoria Mercado Sánchez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

La suscrita, Ma. Victoria Mercado Sánchez, diputada federal, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, en la LXIII Legislatura de esta honorable Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto en los

artículos 6, numeral 1, fracción I; 62, numeral 2, y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea, la siguiente proposición con punto de acuerdo, al tenor de las siguientes:

### Consideraciones

En México, el tráfico de medicamentos se ha convertido en un grave problema de salud a nivel nacional, en los últimos 10 años, la Procuraduría General de la República y la Policía Federal decomisaron más de 1 millón de fármacos apócrifos, lo que ha convertido que el mercado emergente de estos productos, converja con el crimen organizado, en dónde las actividades ilegales se han vuelto más perjudiciales para la salud y bienestar de las personas.<sup>1</sup>

Entre los medicamentos que se clonan en números mayores, se encuentran los diseñados para administrarse en enfermedades crónico degenerativas, la diabetes, presión, lípidos altos, los que tienen que ver con la disfunción eréctil, entre otros, de los cuales la gran mayoría, se fabrican en la zona norte de la India, Pakistán, y otros tantos procedentes de Asia y China, y las zonas de entrada a nuestro país es por las fronteras de Sudamérica, en los países de Belice y Guatemala.<sup>2</sup>

“De acuerdo con datos de la misma Procuraduría General de la República, las zonas de mayor producción y distribución de fármacos ilegales se encuentra en: el Pacífico-Centro, siendo Sinaloa, Jalisco, Michoacán, Guanajuato, Morelos, y la Ciudad de México las entidades que más comercializan estos productos. Según dichos informes, del año 2000 al 2006 se dismantelaron más de 130 “laboratorios clandestinos de fabricación de medicamentos; sin embargo, al año 2010, no se tiene un diagnóstico de la cantidad de laboratorios clandestinos que operan en el país, pero sí se reconoce que los medicamentos ilegales y falsificados representan 60% del mercado mexicano”.<sup>3</sup>

Entre los principales daños y efectos en la salud encontramos:

**“Falta de correspondencia entre las sustancias declaradas y las reales:** En algunos medicamentos, encontrados durante las actividades de control en aduanas o de control en el mercado, se observó que la composición declarada en el etiquetado y el contenido real no coincidían. Cuando esta discrepancia se refiere al principio activo y su sustitución por una sustancia diferente o incluso inactiva, inevitablemente se produce una pérdida del

efecto terapéutico esperado y deseado. Esto puede provocar consecuencias muy graves en la salud de los pacientes y en caso de medicamentos que salvan vidas, puede minar la supervivencia del paciente. Además, los principios activos no declarados pueden causar reacciones graves o mortales si se toman inconscientemente. Esto puede ocurrir cuando el consumo de estos principios activos requiere medidas de precaución especiales o tiene contraindicaciones. El riesgo es particularmente alto para las personas mayores porque pueden padecer varias enfermedades y se producen interacciones entre los distintos medicamentos que consumen para tratarlas. Incluso la presencia de un simple excipiente no declarado puede ser extremadamente peligroso para personas alérgicas o intolerantes.

- **Sustancias alteradas:** El almacenamiento inadecuado de un medicamento puede provocar su inactivación y/o la formación de productos de degradación que pueden ser nocivos, especialmente cuando el principio activo es particularmente sensible a las variaciones térmicas o es fotodegradable. Además, la posibilidad, que de hecho se ha producido, de encontrar manipulación ilícita de medicamentos ha dado lugar a una amplia variedad de escenarios sobre posibles consecuencias: desde la contaminación con patógenos hasta la adulteración por sustancias extrañas, incluso tóxicas.

- **No hay posibilidad de reproducir las condiciones que garanticen el uso eficaz y seguro de los medicamentos:** Un medicamento sólo puede comercializarse cuando la autoridad sanitaria competente (por ejemplo, AIFA, EMA) han evaluado que el balance riesgo/beneficio es claramente favorable, en base a los resultados de los estudios a los que se ha sometido el medicamento. Este dictamen positivo garantiza la eficacia y la seguridad de un medicamento y está estrictamente limitada a las condiciones establecidas por los procedimientos experimentales: tratamiento de una enfermedad bien definida, a dosis e intervalos precisos, exclusión de patologías, condiciones o tratamientos concomitantes que hagan que el medicamento esté contraindicado, el uso de requisitos especiales para reducir el riesgo de reacciones adversas, etc. Estas condiciones se especifican en la autorización de comercialización del medicamento (MA) y a su vez se incluyen en la ficha técnica y en el prospecto. Cuando el medicamento se adquiere de acuerdo con estas condiciones se habla de un uso acorde con la ficha técnica del medicamento, y, en este ca-

so, existe una alta probabilidad de que el paciente pueda experimentar un resultado favorable con su uso, a un nivel de probabilidad cercano al observado durante los estudios experimentales. Cualquier otro uso diferente del medicamento lleva a un área donde el paciente no tiene la garantía de recibir un tratamiento efectivo y seguro (“uso fuera de indicación”, que es la utilización de los medicamentos más allá de las condiciones probadas y autorizadas). Es esencial que, al pasar de la fase experimental a la práctica clínica, todas estas condiciones se reproduzcan con precisión, comenzando en primer lugar con la utilización de un medicamento de calidad estándar (precisión cualitativa y cuantitativa del principio activo, esterilidad, impurezas dentro de los límites, etc.) y respetando el régimen de tratamiento autorizado (dosis única, dosis total, intervalo de dosis, duración del tratamiento, etc...). Una dosis inadvertida, incluso de un solo medicamento falsificado, impide que se de este delicado proceso y reduce drásticamente el éxito de la terapia.

- **Factores de riesgo asociados a la condición clínica del paciente:** El riesgo de daños potenciales para la salud debido al uso de medicamentos falsificados debe ser valorado, teniendo en cuenta que los medicamentos sujetos a actividades criminales son a menudo los que se utilizan para tratar enfermedades graves o que debilitan la vida de los pacientes. En estos pacientes, la falta de efecto terapéutico o los efectos adversos pueden causar un empeoramiento dramático de sus condiciones clínicas, ya de por sí precarias.

- **Efectos tóxicos agudos:** Algunos casos sobre las consecuencias del tráfico ilegal de medicamentos en la salud humana muestran que el riesgo de tomar medicamentos falsificados expuestos a sustancias tóxicas no es tan hipotético. Por ejemplo, en los últimos diez años la literatura científica informa sobre algunos episodios graves de intoxicación masiva por etilenglicol. Entre estos casos, en 2008/2009, 84 niños nigerianos murieron, mientras que en este mismo periodo, en Panamá, fallecieron 219 personas. En este último caso, las autoridades locales y la OMS indicaron que estas 219 personas eran sólo una mínima parte del marco total, considerablemente más trágico. Y no menos alarmante es el caso reciente en que las autoridades competentes han encontrado niveles tóxicos de cromo en las cápsulas producidas por el 13% de los sitios de producción de China que fabrican esta forma farmacéutica en particular.

El riesgo de envenenamiento no queda relegado a zonas remotas del mundo o a determinadas categorías de medicamentos, sino que está asociado a la utilización de cualquier medicamento fabricado sin las debidas garantías de calidad, seguridad y eficacia que le son otorgadas por las autoridades sanitarias competentes que controlan la fabricación, el comercio y la distribución de los medicamentos legalmente autorizados. La posibilidad de ser víctima de envenenamiento es proporcional a la cantidad del medicamento vendido.

• **Evolución de las enfermedades no tratadas:** Incluso siendo el envenenamiento un riesgo real en el comercio ilícito de medicamentos, el problema más generalizado de los medicamentos falsificados es que simplemente no funcionan. Estos productos, de hecho, pueden contener sustancias inertes e inoñas o un principio activo que no trata la enfermedad, pero puede ocultar la sintomatología”.<sup>4</sup>

“En los últimos años, el número de personas que compran a través de Internet medicamentos de origen y composición desconocidos ha experimentado un gran incremento. Estas personas, totalmente despreocupadas, están expuestas al riesgo que supone la adquisición de sustancias peligrosas, que en algunos casos son potencialmente mortales. Esta confianza irracional e inapropiada en los pseudo-medicamentos vendidos a través de Internet, a menudo es resultado de una falta de confianza en relación con los medicamentos autorizados, y esto incrementa las consecuencias negativas propias del autodiagnóstico, la manera en que estas personas hacen frente a sus problemas de salud”.<sup>5</sup>

Es urgente regular y sancionar la venta y distribución de medicamentos apócrifos, piratas, o ilegales, en virtud de los graves daños que causa a la salud de las personas su consumo, asimismo, es importante generar un planteamiento de vigilancia alterno, pues las sanciones no son suficientes para erradicar la venta y distribución de medicamentos falsos en mercados, tianguis, vía pública, etc.

Por ello, solicito se adicione una fracción VIII, al artículo 196 del Código penal Federal, puesto que este, no regula la conducta delictiva de venta y distribución de medicamentos apócrifos en puntos como: mercados, tianguis y vía pública.

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

### **Decreto, por el que se adiciona la fracción VIII al artículo 196 del Código Penal Federal**

Propuesta por la diputada María Victoria Mercado Sánchez.

**Artículo Único.** Se adiciona la fracción VIII al artículo 196 del Código Penal Federal, para quedar como sigue:

**Artículo 196.** Las penas que en su caso resulten aplicables por los delitos previstos en el artículo 194 serán aumentadas en una mitad, **cuando: I a VIII...**

I. a V. ...

**VI.** El agente determine a otra persona a cometer algún delito de los previstos en el artículo 194, aprovechando el ascendiente familiar o moral o la autoridad o jerarquía que tenga sobre ella,

**VII.** Se trate del propietario poseedor, arrendatario o usufructuario de un establecimiento de cualquier naturaleza y lo empleare o para realizar algunos de los delitos previstos en este capítulo o permitiere su realización por terceros. En este caso además, se clausurará en definitiva el establecimiento; y

**VIII. Se cometa en mercados, tianguis, vía pública, o en cualquiera de sus inmediaciones con quien a ellos acudan.**

### **Transitorio**

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

### **Notas:**

1 Inundan mercado de medicinas pirata. 10/05/2016. <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/periodismo-de-investigacion/2016/05/10/inundan-mercado-medicinas-pirata>

2 Inundan mercado de medicinas pirata. 10/05/2016. <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/periodismo-de-investigacion/2016/05/10/inundan-mercado-medicinas-pirata>

3 Inundan mercado de medicinas pirata. 10/05/2016. <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/periodismo-de-investigacion/2016/05/10/inundan-mercado-medicinas-pirata>

4 Medicamentos falsificados y riesgos para la salud. <http://www.fakeshare.eu/es/docs/404>

5 Medicamentos falsificados y riesgos para la salud. <http://www.fakeshare.eu/es/docs/404>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 13 días del mes de diciembre de 2016.— Diputada Ma. Victoria Mercado Sánchez (rúbrica).»

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

---

## CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES

---

«Iniciativa que reforma los artículos 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 146 del Código Nacional de Procedimientos Penales, a cargo del diputado Juan Pablo Piña Kurczyn, del Grupo Parlamentario del PAN

El suscrito, diputado federal Juan Pablo Piña Kurczyn, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, fracción I y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta Honorable soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo quinto del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se suprimen el inciso b) de la fracción II y el último párrafo del artículo 146 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en materia de detención inmediata.

Con base en lo anterior y a efecto de reunir los elementos exigidos en el numeral 1 del artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, la presente iniciativa se presenta en los siguientes términos:

### Planteamiento del problema que la iniciativa pretende resolver y argumentos que la sustentan

Se da propiamente la flagrancia cuando el autor del delito es sorprendido en el acto de cometerlo. No es pues una condición intrínseca del delito, sino una característica externa resultante de una relación circunstancial del delincuente con su hecho.<sup>1</sup>

Todos los días en nuestro país se realizan detenciones en atención al precepto legal señalado. Dichas detenciones básicamente tienen dos vertientes. La primera, el de la detención en el momento, misma que es conocida comúnmente como “flagrancia”.

La forma de detención a la que se hace referencia, no admite interpretación alguna, pues resulta claro que se refiere a que el indiciado es detenido en el preciso instante de estar cometiendo el delito, ya sea porque alguien se está dando cuenta de ello y decide en ese momento actuar para detener, o bien, que se dé aviso a un policía para que dicho servidor público de inmediato proceda a realizar la detención en el instante en que se está perpetrando el delito.

La segunda forma de detención y de la cual se hace especial alusión por ser la propuesta de reforma, es la que se refiere al inmediatamente después de haberlo cometido.

El texto actual resulta incompleto y da lugar a diversas interpretaciones, mismas que incluso, han dado origen a criterios de jurisprudencia, pues cada entidad federativa, ha realizado su legislación procesal penal como han querido, dando una connotación distinta a la que el constituyente quiso dar a entender en su redacción vigente.

Para ejemplificar lo anterior, citamos lo que establecen los códigos de Oaxaca y Yucatán a continuación:

### Código de Procedimientos Penales para el Estado Libre y Soberano de Oaxaca

#### Artículo 167. Flagrancia

Se podrá detener a una persona sin orden judicial en caso de flagrancia. Se entiende que hay delito flagrante cuando:

I. La persona es sorprendida en el momento de estarlo cometiendo;

II. Inmediatamente después de cometerlo, es perseguido materialmente; e

III. Inmediatamente después de cometerlo, la persona es señalada por la víctima, algún testigo presencial de los hechos o quien hubiere intervenido con ella en la comisión del delito.

...

### **Código Procesal Penal para el Estado de Yucatán**

Artículo 143. Existe flagrancia cuando la persona es detenida en el momento de estar cometiendo el hecho delictuoso, o bien, cuando es perseguido material, ininterrumpida e inmediatamente después de ejecutarlo.

Siempre que no hayan transcurrido doce horas entre la comisión del hecho y la detención, la flagrancia se entenderá como inmediata, cuando la persona sea:

I. Detenida huyendo del lugar de los hechos;

II. Perseguida por la víctima o testigos, sin que alguno la haya perdido en la persecución;

III. Señalado por la víctima o algún testigo presencial y, concuerde con lo señalado al ser detenida, y

IV. Detenida por un tercero y se encuentre, entre sus pertenencias, algún bien que la relacione con el delito.

En el caso de flagrancia, cualquier persona podrá practicar la detención e impedir que el hecho produzca consecuencias. La persona detenida será entregada inmediatamente a la autoridad más cercana y esta con la misma prontitud la entregará a la policía o al ministerio público.

...

Para el suscrito, resulta claro que la detención inmediata, es aquella que sucede precisamente como es el significado gramatical de tal acepción, es decir, sin interposición de otra cosa, ahora, al punto, al instante. Pero como ya se ha expresado, dicho significado ha sido mal interpretado por cada legislatura local incluyendo a la Ciudad de México, y han hecho una redacción interpretando el inmediatamente después como ha querido o como ha resultado conveniente a sus intereses de justicia, en evidente violación de los

derechos humanos de los presuntos implicados en un proceso penal.

Aunado a lo anterior, es pertinente resaltar que el Código Nacional de Procedimientos Penales, mismo que ya está en vigor en todo el País y que resulta de aplicación obligatoria a partir del mes de junio del año 2016, establece en el artículo 146, respecto del “inmediatamente después” lo siguiente:

### **Artículo 146. Supuestos de flagrancia**

Se podrá detener a una persona sin orden judicial en caso de flagrancia. Se entiende que hay flagrancia cuando:

...

II. Inmediatamente después de cometerlo es detenida en virtud de que:

a) Es sorprendida cometiendo el delito y es perseguida material e ininterrumpidamente, o

b) Cuando la persona sea señalada por la víctima u ofendido, algún testigo presencial de los hechos o quien hubiere intervenido con ella en la comisión del delito y cuando tenga en su poder instrumentos, objetos, productos del delito o se cuente con información o indicios que hagan presumir fundadamente que intervino en el mismo.

Para los efectos de la fracción II, inciso b, de este precepto se considera que la persona ha sido detenida en flagrancia por señalamiento, siempre y cuando inmediatamente después de cometer el delito no se haya interrumpido su búsqueda o localización.

La fracción b) antes transcrita, ha ocasionado que muchos inocentes sean puestos a disposición o privados de su libertad, en virtud de que cualquier persona puede señalar a otro como autor de un delito, y en muchas ocasiones resulta ser una imputación falsa que les arruina la vida.

De lo anterior, se desprende que el legislador da una interpretación extensiva del precepto constitucional y se aparta definitivamente del verdadero contenido que fue plasmado por constituyente. Por lo tanto, el que suscribe, considera que es necesario que en el propio artículo 16 que se propone reformar, se agregue el texto que hace referencia a que el inmediatamente después, será únicamente jus-

tificado cuando exista una persecución material y en forma ininterrumpida al instante de que ha sido cometido el delito.

Es razonable lo anterior y plenamente justificado, pues dicha reforma delimitaría a las Entidades de los Estados para que adopten una sola postura respecto a dicha forma de detención y en especial, así sea adoptado por el Código Nacional de Procedimientos Penales, pues acorde a la reforma del nuevo sistema de justicia penal, tal redacción estaría alineada y coherente a los principios de presunción de inocencia y debido proceso que son los cimientos de la reforma penal aludida y aprobada por esta H. Cámara de Diputados.

A fin de ilustrar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación comparte el criterio que hoy proponemos, me permito citar la siguiente jurisprudencia:

Época: Décima Época

Registro: 2010937

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 26, Enero de 2016, Tomo IV

Materia(s): Constitucional

Tesis: IV.1o.P. J/7 (10a.)

Página: 3012

**Flagrancia. El artículo 134, primera parte, del Código de Procedimientos Penales del estado de Nuevo León, al prever los supuestos en que el indiciado puede ser detenido dentro de las 72 horas posteriores a la comisión del hecho delictivo, es inconventional y debe inaplicarse por contravenir los derechos de libertad y debido proceso.**

El artículo 16, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público, y que existirá un registro inmediato de la detención. Luego, para determinar los alcances de la expresión “inmediatamente después de la comisión del delito”, contenida en ese precepto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el 19 de septiembre de 2012, por mayoría de cuatro votos, el amparo directo en

revisión 991/2012, estableció que aquélla se refiere a lo que doctrinariamente se identificó como cuasiflagrancia, que abarca la persecución durante la huida física u ocultamiento del sujeto, los cuales se generan justo después de la realización del ilícito penal, por lo que el concepto de flagrancia está limitado constitucionalmente al instante de la comisión del delito -flagrancia stricto sensu- y al de la huida u ocultamiento del sujeto que se genera inmediatamente después de la realización de los hechos delictivos -cuasiflagrancia-, excluyendo la flagrancia equiparada. Ahora bien, el artículo 134, primera parte, del Código de Procedimientos Penales del Estado de Nuevo León prevé que el indiciado puede ser detenido dentro de las 72 horas posteriores a la comisión del hecho delictivo, siempre que sea perseguido materialmente, alguien lo señale como responsable, se encuentre en su poder el objeto del delito o el instrumento con el que se hubiera cometido, o existan huellas o indicios que hagan presumir fundadamente su intervención en la comisión de aquél. Así, dicho precepto, al ampliar a 72 horas -bajo determinados supuestos-, el periodo en que puede considerarse que se está en presencia de flagrancia, para detener -sin orden judicial o de autoridad competente- al sujeto que se considere como responsable de un ilícito, contraviene los derechos humanos de libertad y debido proceso, reconocidos en los artículos 9 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 9, numerales 1 y 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; I y XXV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y 7, numerales 2, 3 y 6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues la porción normativa en estudio contempla diversos supuestos en los que puede estimarse -de manera similar o análoga- a la flagrancia en el delito, siempre que se presenten dentro del término de 72 horas posteriores a la comisión de los hechos delictivos, es decir, una flagrancia equiparada, institución prohibida por los instrumentos internacionales invocados y por la Constitución, lo que no permite armonizar ese acto legislativo con los artículos convencionales en comento; por tanto, en aplicación del principio pro persona establecido en el artículo 1o. constitucional, dicho precepto es inconventional y debe inaplicarse.

Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Cuarto Circuito.

Amparo directo 365/2014. 15 de enero de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: José Heriberto Pérez García. Secretaria: María Mercedes Ávila Arias.

Amparo directo 179/2014. 22 de enero de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Manuel Rodríguez Gámez. Secretario: Francisco Ángel Rangel Mendoza.

Amparo directo 437/2014. 12 de marzo de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Manuel Rodríguez Gámez. Secretario: Jorge Xavier Zamora Barrón.

Amparo directo 287/2014. 20 de marzo de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Manuel Rodríguez Gámez. Secretaria: María Guadalupe Briones Rodríguez.

Amparo directo 363/2014. 9 de abril de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: Ramón Ojeda Haro. Secretario: David Acosta Huerta.

Esta tesis se publicó el viernes 29 de enero de 2016 a las 11:00 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 2 de febrero de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.<sup>2</sup>

### **Impactos de No atender el problema**

El problema que nos ocupa, requiere de una inmediata atención. En caso de que esta situación no sea atendida, seguirá generando que las procuradurías de justicia de las entidades federativas y los organismos encargados de la impartición de justicia, sigan interpretando la detención contenida en el artículo 16 constitucional como mejor les convenga, con la consecuente violación de los derechos humanos de las personas.

Por otro lado, si el asunto en comento no es atendido, generará que sigan existiendo disparidad de criterios y de legislaciones, que originarán que un organismo internacional realice una recomendación a los Estados Unidos Mexicanos a efecto de remediar esta situación.

### **Alternativas de solución**

El problema que atendemos con la presente iniciativa, puede resolverse la siguiente manera:

- A través de un exhorto a las legislaturas locales a fin de armonizar su legislación en materia de detenciones.
- Esperar a que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación retome el “espíritu de constituyen-

te” y confirme la detención en flagrancia como hemos venido señalando en la presente.

- Realizando la iniciativa de reforma que hoy proponemos

Debemos apuntar que la iniciativa de reforma que hoy propongo, no tiene ningún impacto presupuestal, ya que sólo se trata de homologar el criterio de la detención para que sea interpretado correctamente por las entidades federativas.

Es por lo anterior, que de las posibles soluciones, la iniciativa de reforma que proponemos, resulta ser la más eficiente, eficaz e idónea para resolver el problema que hemos planteado.

Finalmente, es de resaltar que la propuesta que el día de hoy presento, resulta acorde con el nuevo modelo de justicia penal, vigente desde el 18 de junio del presente año, en el que entre otros principios, que lo rigen, se encuentran el de presunción de inocencia.

### **Fundamento legal de la iniciativa**

La iniciativa se presenta en ejercicio de las facultades que al suscrito, en su calidad de diputado federal de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, confieren los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Para un mejor entendimiento de la iniciativa promovida por el suscrito diputado, se muestra el siguiente cuadro comparativo:





**Artículo Segundo.** Se suprime el inciso b) de la fracción II del Código Nacional de Procedimientos Penales para quedar como sigue:

### **Artículo 146. Supuestos de flagrancia**

Se podrá detener a una persona sin orden judicial en caso de flagrancia. Se entiende que hay flagrancia cuando:

- I. La persona es detenida en el momento de estar cometiendo un delito, o
- II. Inmediatamente después de cometerlo es detenida, en virtud de que es sorprendida cometiendo el delito y es perseguida material e ininterrumpidamente.

Derogado

Derogado

### **Transitorios**

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

**Segundo.** Las legislaturas de las entidades federativas contarán con 60 días naturales, contando a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para adecuar la normatividad correspondiente.

#### **Notas:**

1 Diccionario jurídico mexicano, tomo IV, México, 1982, biblioteca virtual UNAM, p. 221 y disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1171/9.pdf>

2 Suprema Corte de Justicia de la Nación, IUS, disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/paginas/ResultadosV2.aspx?Epoca=1e3e1000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=FLAGRANCIA&Dominio=Rubro,Texto&TATJ=1&Orden=1&Clase=TesisBL&bc=Jurisprudencia.Resultados&TesisPrincipal=TesisPrincipal&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&Hits=20>, consultado el día 27 de octubre de 2016.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de diciembre de 2016. — Diputado Juan Pablo Piña Kurczyn (rúbrica).»

**Se remite a la Comisión de Puntos Constitucionales, la parte que le corresponde, y a la Comisión de Justicia, la parte que le corresponde, para dictamen.**

### LEY FEDERAL DE SANIDAD ANIMAL

«Iniciativa que adiciona un segundo párrafo al artículo 174 de la Ley Federal de Sanidad Animal, a cargo de la diputada Ma. Victoria Mercado Sánchez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

La suscrita, Ma. Victoria Mercado Sánchez, diputada federal, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, en la LXIII Legislatura de la honorable Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 6, numeral 1, fracción I; 62, numeral 2, y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea, la siguiente proposición con punto de acuerdo, al tenor de las siguientes:

#### **Consideraciones**

En nuestro país, el uso excesivo del clenbuterol en animales, repercute directamente tanto en el bienestar del animal como en de la salud pública, ya que existe la preocupación de que los hábitos alimenticios del mexicano lo hagan más susceptible a padecer intoxicaciones por el consumo de alimentos que contienen residuos de clenbuterol, ejemplo de ello, el hígado de res.<sup>1</sup> “La mayoría de las intoxicaciones alimentarias, surgen de forma inesperada y los trastornos orgánicos y funcionales que se presentan se desarrollan rápidamente, por lo que pueden provocar la muerte de quien consume el clenbuterol”.<sup>2</sup>

Los efectos en el metabolismo ocasionados por el uso de sustancias con actividades anabólicas, es decir, que aumentan la retención de nitrógeno y con ello la masa muscular en los animales, está ampliamente extendido entre los ganaderos debido al efecto positivo que se obtiene en el proceso de engorda del ganado. El clenbuterol es una sustancia que tiene la capacidad de disminuir la tasa de reducción proteica en la célula muscular, provocando así un mayor desarrollo de la misma.<sup>3</sup>»

“A esta acción anabólica se une el ligero efecto que tiene el clenbuterol sobre la temperatura corporal, la cual, después del uso del compuesto, aumenta; el incremento de la temperatura favorece el consumo de grasa en el organismo. Asimismo, existen dos formas en las que se adhiere el clenbuterol en los órganos del animal:

**• Tejido adiposo:**

Los ácidos grasos aumentan marcadamente el metabolismo degradativo de los lípidos en el adiposo, por lo tanto, impiden y reducen la deposición de grasa. La activación de los receptores ácidos grasos, causa un aumento en el AMPc, que activa a la proteína quinasa A, la cual a su vez fosforila a la hormona sensible a la lipasa. La lipasa fosforilada es la forma activa que inicia la lipólisis, estimulando la degradación del glucógeno y con las proteínas actúa incrementando el rendimiento muscular provocando hipertrofia de la célula muscular estriada. Los ácidos grasos son producidos y exportados del adiposo para ser usados como fuentes oxidativas por otros tejidos. La síntesis de ácidos grasos y la esterificación de ácidos grasos dentro del triacilglicerol, que es la primera molécula energética almacenada en el adiposo, ambos procesos son inhibidos por los ácidos grasos. Por lo tanto, un aumento en el catabolismo (lipólisis) y una reducción en el anabolismo (lipogénesis) de los lípidos en el adiposo, conducirá a una hipertrofia reducida del adiposo y en consecuencia a una reducción del depósito de grasa en la canal (Smith, 1998; Mersmann, 1998). Sin embargo, se han indicado algunos ácidos grasos en adipositos de determinados animales, los cuales no han tenido efecto alguno (Mills et al., 1995).

**• Tejido muscular:**

Los ácidos grasos aumentan la perfusión sanguínea hacia el músculo, así como una mayor disponibilidad de energía y aminoácidos, en consecuencia aumenta la síntesis y retención de proteína que favorece la hipertrofia muscular, principalmente de los músculos del cuarto trasero del animal (Li et al., 2000; Ekpe et al., 2000; Castellanos et al., 2006). En el músculo, además de la hipertrofia, ocurren cambios en el tipo de fibra muscular, también hay cambios en la proporción de ARN de transcripción para proteínas musculares como la miosina y actina (Miller et al., 1988) (Figura 2). En ovinos y bovinos se ha observado que aumenta el peso de los músculos en 40 por ciento, y que la magnitud de la respuesta varía dependiendo del ácido graso suministrado, así como de la influencia de factores como la especie, la raza, la edad, el sexo y la dieta (Mersmann, 1998). En los tejidos donde se encuentran los mayores residuos son en el hígado, el ojo y en el tejido muscular, aunque se pueden encontrar en cualquier otro órgano. El hígado es el órgano más peligroso para su consumo, lo que ha sido causa de diferentes intoxicaciones en la población humana.<sup>4</sup>

Por ello, para evitar el mayor número de intoxicaciones provocadas por el consumo de esta sustancia, “los productos animales no deben superar concentraciones de 0.5 mcg por kilogramo en hígado y riñón, 0.1 mcg por kilogramo en músculo, y 0.05 mcg por kg en leche, los cuales son los límites máximos de residuos recomendados por el Comité para Productos Medicinales Veterinarios de la Agencia Europea de Evaluación del Medicamento”.<sup>5</sup>

Por otro lado, los engordadores de ganado mexicano preocupados por obtener una buena ganancia respecto al incremento de talla muscular con el menor consumo de alimento y tiempo de engorda posible, ha motivado el uso indiscriminado de clenbuterol, sustancia que no se encuentra autorizada por la Sagarpa. Sin embargo, derivado de la ambición y la falta de ética es que la gran mayoría de los productores continúan incluyendo el clenbuterol dentro de la dieta de sus animales.<sup>6</sup>

Por lo expuesto, resulta sumamente importante, dar a conocer a la población los efectos adversos a la salud, provocados por la ingesta de sustancias tóxicas, como lo es el clenbuterol en los productos, asimismo considero importante crear conciencia moral en la industria ganadera, a fin de evitar el uso desmedido de dichas sustancias, por lo que solicito se sancione no sólo a la persona que suministre clenbuterol o cualquier otra sustancia que afecte el desarrollo natural de los animales para el consumo humano, sino también a quien distribuya dichas sustancias entre la industria ganadera.

Por lo expuesto y fundamentado, someto a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto, por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 174 de la Ley Federal de Sanidad Animal**

**Artículo Único.** Se adiciona un segundo párrafo al artículo 174 de la Ley Federal de Sanidad Animal, para quedar como sigue:

**Artículo 174.** Al que ordene el suministro o suministre a animales destinados al abasto alguna sustancia o alimento prohibidos a los que hace alusión esta ley y demás disposiciones de salud animal, será sancionado con tres a siete años de prisión y de diez mil a cincuenta mil días de salario mínimo de multa.

**Al que distribuya sustancias o alimentos prohibidos a los que hace alusión esta Ley y demás disposiciones de salud animal, será sancionado con tres a siete años de prisión y de diez mil a cincuenta mil días de salario mínimo de multa.**

### Transitorio

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

#### Notas:

1 La Carne de Bovino y el Clembuterol, 30/04/2015: <http://bmeditores.mx/la-carne-de-bovino-y-el-clenbuterol/>

2 La Carne de Bovino y el Clembuterol, 30/04/2015: <http://bmeditores.mx/la-carne-de-bovino-y-el-clenbuterol/>

3 La Carne de Bovino y el Clembuterol, 30/04/2015: <http://bmeditores.mx/la-carne-de-bovino-y-el-clenbuterol/>

4 La Carne de Bovino y el Clembuterol, 30/04/2015: <http://bmeditores.mx/la-carne-de-bovino-y-el-clenbuterol/>

5 La Carne de Bovino y el Clembuterol, 30/04/2015: <http://bmeditores.mx/la-carne-de-bovino-y-el-clenbuterol/>

6 La Carne de Bovino y el Clembuterol, 30/04/2015: <http://bmeditores.mx/la-carne-de-bovino-y-el-clenbuterol/>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de diciembre de 2016.— Diputada Ma. Victoria Mercado Sánchez (rúbrica).»

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

---

## LEY PARA REGULAR LAS SOCIEDADES DE INFORMACIÓN CREDITICIA

---

«Iniciativa que adiciona los artículos 27, 27 Bis y 31 de la Ley para regular las Sociedades de Información Crediticia, a cargo del diputado José Máximo García López, del Grupo Parlamentario del PAN

El suscrito diputado José Máximo García López, así como los diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Par-

tido Acción Nacional de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, en ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 76, numeral I, fracción II, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados; los artículos 6, fracción I, numeral 1; 39, numeral 2, 62, numeral 2; 76, fracción IV y 79, numeral 1, fracción II, y 2 del Reglamento de la Cámara de Diputados; los artículos 55, fracción II, 28, último párrafo y 30, fracción III, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, nos permitimos poner a la consideración de esta asamblea, iniciativa con proyecto de decreto que se adicionan los artículos 27, 27 Bis y 31 de la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia

### Exposición de Motivos

Uno de los grandes retos que México enfrenta en el contexto del uso, la administración y la conservación de los datos personales en plano de la operación de las personas morales responsables de brindar los servicios financieros, es el de hallar los mecanismos adicionales de blindaje eficaz para resolver desde la previsión que facilite la detección de quienes operan dentro de las personas morales responsables sobre el uso de los mismo a fin de detener la gran ola de delitos cometidos al interior por redes de personas vinculadas, gracias a la insuficiencia de mecanismos legales capaces de blindar el sistema para que la población no siga siendo una presa fácil de la enorme ola de inseguridad que nos invade en la materia.

El problema de acoso a los usuarios financieros por parte de la delincuencia organizada, victimizados mediante el acopio de informes se esconden tras las lagunas de las leyes para eludir la persecución, por ello al ser una misión de los representantes populares brindar a la sociedad alternativas de solución para contar con una puntual protección colectiva, es que debemos atender que solo por medio del reforzamiento de las leyes dedicadas a la protección de datos personales de orden hasta secundario.

Es solo así en forma puntual, sumando las reformas necesarias que blinden el esquema de las normas creadas para los entornos jurídicos de datos personales en al campo de los entes públicos y privados que son actores en la actividad de posesión de datos personales, los específicos y de orden secundario como en el presente caso, como podemos llegar a la población un régimen en el que no vivan con el

miedo permanente de que se conculquen en forma cotidiana sus intereses económicos, ni sus derechos crediticios, ni se pasen por alto las garantías al nivel de la nulidad las prerrogativas que los prestadores de servicios financieros deben rendir a sus clientes a través de normas transversales que no solo estén dedicadas a obedecer las políticas de autorización por parte de la Comisión Nacional Bancaria y Valores de la Secretaría de Hacienda, marcadas por la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia.

El conjunto de características denominadas atributos de la personalidad establecidas en el Código Civil Federal, como el nombre, el domicilio, el patrimonio, la capacidad y en el caso de las físicas el estado civil, o conocidos como datos personales, son susceptibles de manipulación por parte de las sociedades que ofrecen servicios de recopilación, manejo, entrega o envío de información relativa al historial u operaciones crediticias, que en el orden de ideas denominamos “Burós de Crédito”; en tal sentido sus actos están íntimamente ligados con las tecnologías de la informática, en los que al manipular los datos aumenta la gran posibilidad de hacer que cambien de estatus, así como de tenedores operativos de la información en forma amplia, terreno en el que la gran mayoría de los delitos de robo de identidad, clonación de tarjetas de crédito o fraudes homólogos son perpetrados, lo cual ha facilitado su impunidad al ser infértil la norma actual en su letra, para dar fruto a la posibilidad de una objetiva detección, persecución y sanción de criminales.

Las personas morales de esa naturaleza, cuentan con una regulación específica que les delimita prohibiciones o lineamientos transversales destinados a ser observados por los consumidores como sujetos obligados y los proveedores directos de servicios financieros, que finalmente son los sujetos que esta Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia deben ser los entes materia de protección ya que la misma fue creada para limitar los espacios que pueden crearse para dejar a salvo los intereses financieros.

En forma adicional, sabemos que los consumidores hoy día no solo son los únicos que deben ser observados como individuos susceptibles de cometer delitos que afecten intereses monetarios en forma directa y que alberguen en su poder datos personales de quienes en este orden son los obligados a ser materia de examen de sus historial crediticio, pero que no gozan de mayor garantía efectiva de que serán protegidos sus atributos de la personalidad ante las empresas de Buró de Crédito, lo cual sin duda es uno de los

aspectos que se compromete en forma incompleta, ineficaz e insuficiente con el simple otorgamiento del Aviso de Privacidad contenido en los artículos 30 y Tercero Transitorio de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares.

Es decir, los fundamentos del 26 al 31 de la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia materia de la presente iniciativa refieren a diversas hipótesis aplicables en torno a la administración y uso de los datos personales de los usuarios de servicios financieros, mismos que como obligación las sociedades responsables de mantener bajo su estricta responsabilidad la información de los consumidores, y sin más deber en particular que observar al respecto, es decir los datos en este tenor no son sujetos obligados de reserva en términos de los artículos 110 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 12 y 14 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, ordenamientos que se remiten a obligar a los entes a guardar reseras sobre los datos que son parte de sus funciones, pero no así se refiere al contexto del obligado deber de resguardar la información en el plano del manejo y administración de datos personales.

Lo anterior es un terreno frágil, que se ha pensado ha sido en términos de los dispositivos citados ya jurídicamente protegido, situación que es errónea porque la eficacia no está en las obligaciones establecidas en el ámbito de los aspectos y valores del aviso de privacidad o bien de los llamados datos personales sensibles, donde el responsable se constriñe a obtener el consentimiento expreso y por escrito del titular para su tratamiento, y que obra mediante firma autógrafa, firma electrónica, o mecanismo de autenticación.

Por ello a las Sociedades de Información Crediticia se les impide la oportunidad de crear bases de datos contengan personales sensibles, sin que se justifique la creación de las mismas acorde a actividades, empero ahí es donde se actualiza el caso que refiero, porque no hay mecanismo legal que funja como herramienta legal que fortalezca su deber de mantener a salvo los derechos humanos de todas las personas físicas y morales ante su actuar propio o el de los proveedores de servicios financieros, a fin de que no sean objeto de mal uso, máxime que al ser una atribución dada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como al Banco de México mediante Reglas Generales a las que deberán sujetarse las Operaciones y Actividades de las So-

ciudades de Información Crediticia y sus Usuarios, existe un trecho que debe en ley blindar a los usuarios de servicios financieros, toda vez que en ejercicio de lo ordenado por el artículo 50 Bis. de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, cuentan estas sociedades cuando les son requeridas a las unidades especializadas de las Entidades Financieras reportes de comportamiento crediticio, espacio en el cual los datos personales son difundidos o accesados quedando en estado de vulnerabilidad con tangibles resultados de ineficacia de las normas destinadas a la protección de usuarios.

No debemos perder de vista que el objeto primordial de la presente iniciativa, es complementar el recoveco que existe en las leyes, que si bien han sido claras en su meta de aminorar los espacios que los delincuentes han observado son blancos fáciles para atacar el patrimonio de los usuarios financieros, sin que se logre detectar la falla de la norma sobre la actual, y es en forma puntual dentro de los artículos 27, 27 Bis. y 31 de la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia donde en forma clara, determinante se debe establecer el deber de cuidado respecto de los datos personales de los usuarios que estén en el campo de las carteras vencidas o bases de datos que al ser manipuladas.

En tales hipótesis, los usuarios financieros corren el riesgo de que se falte al deber de secrecía o bien de cuidado a la manipulación de sus datos personales, en tal caso el bien jurídico tutelado es la información financiera por ser el objeto de administración de estas sociedades, en tal terreno es donde se da la aplicación práctica de la protección de datos; en segundo lugar administran el cúmulo de información, como se dijo, los atributos de la personalidad de cada usuario de servicios financieros, mismos que si bien es cierto son insolubles por ende deben estar en el mismo rango de protección, no es así en deber con que deben ser resguardados, por ello el aviso de privacidad es insuficiente, hallamos un sinfin de casos en los que las empresas de Buró de Crédito propician la vulnerabilidad de los datos personales al pasar de mano en mano, máxime en los casos de transmisión de derechos de acreedores frente a acreedores o deudores crediticios en los que los usuarios se encuentran inmersos sus intereses, los cuales en esa dinámica obra una amplia gama de acciones que la ley solo identifica como sujetos para el caso como posibles responsables por lo actos de asuntos que den como resultado la afectación de usuarios, pero solo produzcan daños o perjuicios y sean casos, sin que en la norma exista una ruta legal en las cual sea accesible al usuario el medio de im-

pugnación para deducir sus derechos, ni los casos que refiere con el adjetivo de gravedad.

Por tal situación, es un deber para los diputados de Acción Nacional destacar los casos que deben ser materia de perfeccionamiento y encause de las leyes que deben cerrar filas en la protección de los datos personales, ya que una sociedad con leyes que cuidan su población dar al país un clima de certidumbre y paz.

Por lo expuesto, someto a la consideración de esta Soberanía que integra la LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, el presente

### **Decreto que adiciona los artículos 27, 27 Bis y 31 de Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia**

**Primero:** Se adicionan los artículos 27, 27 Bis y 31 de la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia, para quedar como sigue:

**Artículo 27.** Las sociedades, al proporcionar información sobre operaciones crediticias y otras de naturaleza análoga, deberán guardar secreto respecto de la identidad de los acreedores, salvo en el supuesto a que se refiere el artículo 39 de la presente ley, en cuyo caso, manteniendo a salvo sus datos informarán directamente a los Clientes el nombre de los acreedores que correspondan únicamente.

**Artículo 27 Bis.** Cuando los usuarios vendan o cedan cartera de crédito a las empresas especializadas en la adquisición de deuda o a otros adquirentes o cesionarios, y en términos de la legislación común notifiquen al cliente dicha venta o cesión, deberán informar sobre ésta a las Sociedades con las cuales tenga celebrado un contrato de prestación de servicios de información crediticia, dentro de los veinte días hábiles siguientes a la citada notificación, debiendo mencionar, el nombre, domicilio, Registro Federal de Contribuyentes y cualquier otro dato que permita identificar plenamente al comprador o cesionario, una base de los datos personales de los usuarios que transmiten, así como la fecha en que se celebró la cesión o venta.

...

...

Cuando la cartera de crédito se haya vendido o cedido a otro usuario, el comprador o cesionario tendrá la obligación de actualizar ante la Sociedad los registros relativos al

crédito vendido o cedido, debiendo conservar en resguardo y reserva los datos personales de los usuarios.

...

...

...

...

...

**Artículo 31.** La comisión podrá autorizar que los envíos a las sociedades de las autorizaciones a que se refiere el artículo 28 de esta ley, se realicen a través de medios electrónicos o medios digitalizados, en cuyo caso los usuarios deberán conservar en sus archivos la autorización del Cliente por el plazo que se mantenga vigente el crédito que en su caso se otorgue o bien por un periodo de cuando menos doce meses contados a partir de la fecha en que se haya realizado la consulta sobre el comportamiento crediticio de un cliente a una sociedad trascurrido dicho plazo deberán conservar los archivos de datos personales en secrecía. Las sociedades estarán obligadas a verificar, a solicitud de la comisión, la existencia de dicha autorización.

### Transitorios

**Primero.** Publíquese en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** La presente reforma entrará en vigor a los trescientos sesenta y cinco días hábiles siguientes al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Tercero.** Dentro del término previsto en el transitorio segundo el Congreso de la Unión expedirá la ley general prevista en el presente decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, el 14 de diciembre de 2016.— Diputado José Máximo García López (rúbrica).»

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

## LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA Y GEOGRÁFICA

«Iniciativa que reforma el artículo 78 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, a cargo de la diputada Ximena Tamariz García, del Grupo Parlamentario del PAN

La suscrita, Ximena Tamariz García, diputada de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, integrante 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, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto del artículo 78, fracción I, de la Ley General del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.

### Exposición de Motivos

La violencia contra las mujeres, abarca desde el acoso verbal, hasta la violencia sexual, psicológica, patrimonial, económica, entre muchas otras que lesionen o dañen la integridad o libertad de las mujeres. Según estadísticas de la Organización Mundial de la Salud (OMS), entre un 15 y 76 por ciento de las mujeres sufren alguna vez en su vida de violencia física y/o sexual. La OMS declara también que 50 por ciento de las agresiones sexuales cometidas en el mundo fueron contra mujeres menores de 16 años.

El problema de la violencia de género surge generalmente en el seno familiar, y tiende a ser un modelo de aprendizaje de comportamientos violentos; los niños expuestos a violencia dentro del ámbito familiar, maltratarán con mayor frecuencia y probabilidad a sus parejas, y las niñas muy probablemente serán víctimas de violencia de género.

Según un estudio realizado por la Secretaría General de las Naciones Unidas en abril de 2007, la violencia contra la mujer suele funcionar como un mecanismo para mantener la autoridad de los hombres. Generalmente, las mujeres son sometidas a violencia, por transgredir las normas sociales que rigen la sexualidad femenina y los roles de familia, la violencia no es sólo individual sino que, en virtud de sus funciones punitivas, refuerza las normas de género vigentes.

El estado desempeña un papel fundamental en la erradicación de la violencia de género. La impunidad por parte de éste hacia los actos de violencia contra la mujer, empeora aún más los efectos de dicho mecanismo de control. Cuando hay un responsable no castigado, ni consecuencias que en verdad se apliquen, se intensifica la violencia y además, envía un mensaje a la sociedad de que la violencia contra la mujer es aceptable e inevitable.

En México no existe institución alguna que tenga como interés específico realizar una representación numérica de violencia contra la mujer. Con datos del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), se puede saber que se reciben al menos mil mujeres diariamente víctimas de la violencia. Según la investigación *La violencia feminicida en México, aproximaciones y tendencias 1985-2014*, coordinada entre la Secretaría de Gobernación, el Instituto Nacional de las Mujeres, y ONU Mujeres, en el año 2014, se registraron 2 mil 289 feminicidios en el país, es decir, 6.3 casos por día.

La Organización de las Naciones Unidas, en análisis realizado en 2016, *Estadísticas para la Equidad de Género*, le da el empoderamiento necesario a dichas evaluaciones en su investigación:

“Las estadísticas de género son una representación numérica de hechos que se ubican en el tiempo y el espacio y que desempeñan un papel importante en la eliminación de estereotipos, en la formulación de políticas y en su seguimiento para el logro de la plena igualdad entre mujeres y hombres.”

Es necesario contar con las herramientas para la creación de políticas públicas adecuadas, las encuestas con un enfoque de género toman en cuenta los roles, actividades y diferentes tareas entre los hombres y las mujeres. Por lo tanto, suelen ser estadísticas más útiles y con la realidad más acertada.

Ya en el tema de las encuestas sobre violencia contra la mujer, éstas captarían la violencia en todas sus manifestaciones, tanto física como psicológica. Siendo de gran utilidad para encontrar la correcta prevención y combate a la violencia, proveyendo la información necesaria para la creación de políticas y programas con el objetivo de prevenir el maltrato y brindar la asistencia necesaria a las víctimas.

Las consecuencias para las mujeres y los niños de la violencia contra la mujer son desastrosas. Originan problemas de salud y reduce capacidad para poder ser una persona plenamente independiente. Los hijos corren el riesgo de sufrir de bajo rendimiento escolar, y trastornos del comportamiento.

La erradicación de la violencia es una tarea de todos, ésta se debe priorizar en los temas nacionales de los diferentes Poderes de la Unión, para así llegar a la creación de planes de acción, asignación de suficientes recursos federales para la lucha contra este mal social, condena visible de la violencia de la mujer, entre muchos otros.

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

### Decreto

**Artículo Único.** Se reforma el artículo 78, fracción I, de la Ley General del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, para quedar como sigue:

**Artículo 78.** Además de los temas señalados en las fracciones I a III del artículo 59 del presente ordenamiento, sólo podrá considerarse Información de Interés Nacional para efectos de esta ley, la que satisfaga los cuatro criterios siguientes:

I. Se trate de los siguientes temas, grupos de datos o indicadores: población y dinámica demográfica; salud; educación; empleo; distribución de ingreso y pobreza; **violencia contra las mujeres y feminicidios**; seguridad pública e impartición de justicia; gobierno; vivienda; sistema de cuentas nacionales; información financiera; precios; trabajo; ciencia y tecnología; atmósfera; biodiversidad; agua; suelo; flora; fauna; residuos peligrosos y residuos sólidos; marco de referencia geodésico; límites costeros, internacionales, estatales y municipales; datos de relieve continental, insular y submarino; datos catastrales, topográficos, de recursos naturales y clima, y nombres geográficos, o bien se trate de temas que sean aprobados por unanimidad por el Consejo Consultivo Nacional, incluyendo aquéllos que deban conocer los Subsistemas a que se refiere el último párrafo del artículo 17 de este ordenamiento;

II. ...



III. ...

### Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de diciembre de 2016.— Diputada Ximena Tamariz García (rúbrica).»

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

---

## LEY DE MIGRACIÓN

---

«Iniciativa que reforma los artículos 20 y 21 de la Ley de Migración, a cargo de la diputada Ma. Victoria Mercado Sánchez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

La que suscribe, Ma. Victoria Mercado Sánchez, diputada a la LXIII Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 77 y 78, 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 de Migración en materia de protección de los derechos humanos para los migrantes, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

Nuestra Carta Magna señala en su artículo primero que sin excepción todo individuo gozará de los derechos reconocidos por el estado. Como se expresa con toda claridad, cualquier persona queda amparada bajo estos términos, dentro del territorio nacional tomando en cuenta tanto a la población nacional como a extranjeros además de migrantes, teniendo plena vigilancia para brindar certidumbre a estos últimos en particular dada su condición jurídica en el país<sup>1</sup>.

De forma similar en el artículo 33 constitucional tratándose de extranjeros, se dice que toda aquella persona que reúna estas características contará con la protección de las leyes mexicanas y en especial contará con la protección de sus derechos humanos<sup>2</sup>.

Tristemente la realidad es otra, y el desprecio hacia las personas migrantes se hace aparecer bajo muchas formas y condiciones. En varias de las ocasiones cuando se conoce de alguna detención de migrantes en pasos fronterizos, garitas y estaciones migratorias, es común encontrar que estas personas se quejan de ser maltratadas y en muchas de las ocasiones violadas en sus derechos humanos.

México, por su posición geográfica, es paso obligado para miles de migrantes quienes buscan una mejor forma de vida en los Estados Unidos de Norteamérica, pero desafortunadamente durante su paso son expuestos a diversas situaciones que hacen de su camino y su estancia un amargo peregrinar.

Extorsiones, secuestros, vejaciones, maltratos físicos y verbales y violencia psicológica por parte de autoridades, desprecio por parte de la población y otras más, son algunas de las condiciones por las que pasan miles de personas migrantes al internarse por el territorio mexicano durante el trasiego hacia la frontera norte de nuestro país<sup>3</sup>.

Sin duda alguna son diversos los factores que orillan a esta población a desplazarse, en la mayoría de las veces se debe a la búsqueda de mejores oportunidades de trabajo, pero en otras se trata de un aspecto de orden familiar, por ejemplo en la búsqueda o reencuentro de algún miembro de familia que por necesidades de mejora en la calidad de vida en sus hogares tuvieron la necesidad de migrar; vergonzosamente son autoridades y cientos de connacionales quienes abusan de la necesidad de estas gentes y hacen escarnio de su condición de migrantes sin importarles que como personas gozan de derechos y obligaciones lo que hasta cierto sentido les hacen conservar el estatus de “ilegales”.

Por difícil que parezca, el marco normativo con el que contamos en materia de migrantes, no es lo suficiente amplio y preciso para evitar que se sigan dando arbitrariedades e irregularidades en contra de los migrantes. Debemos reconocer que tanto la Ley de Migración como la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político señalan el deber respecto de la protección de los derechos humanos de los migrantes, no obstante aún se alcanzan a percibir vacíos legales que dan paso al mal desempeño de actores inmersos en el trato directo con los migrantes.

Hoy en día subyace la necesidad de direccionar la interpretación jurídica que se le da a las leyes nacionales en la materia, pues está claro que al referirse de la inscripción del

concepto “garantizar” la protección de los derechos humanos de los migrantes en el texto legal, no basta para hacer real la ejecución de políticas públicas acordes a las actuales necesidades.

En este sentido, es preciso hacer notar que lejos de conocer el significado de acceso a la justicia además del estudio formal y doctrinario del concepto, es más importante ubicar los elementos y arraigar éstos en las personas para que puedan generar las condiciones efectivas para el acceso a la justicia<sup>4</sup>.

Ello conlleva a un impulso masivo de consideraciones legales y administrativas, para que el sistema de justicia sea verdaderamente efectivo.

Diversos testimonios dados por quienes viven en carne propia el tortuoso camino en calidad de migrantes han manifestado el descontento que existe respecto al trato recibido en nuestro país, lo mismo ocurre al exterior a través de numerosas organizaciones no gubernamentales y entidades públicas internacionales.

Mientras eran esperados algunos argumentos convincentes y propositivos para erradicar estas malas prácticas en materia de maltrato y abuso de migrantes a favor del Estado mexicano, por medio de un informe dirigido al Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial de las Naciones Unidas sobre el mismo tema, en días recientes se da a conocer en varios medios de comunicación el indignante caso de denuncias por abuso de autoridad y participación en el secuestro masivo de migrantes por parte de policías municipales hasta en ocho ocasiones en Cárdenas, Tabasco. Las denuncias fueron presentadas en forma por quienes resultaron agredidos verbalmente, amenazados e intimidados con la finalidad de cesar en la presentación de denuncias para evitar estas fechorías. El albergue para migrantes denominado La 72, por conducto de una de las integrantes conocida como la Hermana Diana Muñoz, religiosa franciscana<sup>5</sup>, quien fuese propinada también con insultos y amenazas, es uno de los casos de la mala actuación de servidores públicos en contra de migrantes.

No existe justificación para un maltrato y los abusos perpetrados para estas personas, sin embargo la recurrencia en estos actos nos hace pensar que el diseño institucional no tiene pensado programas dedicados a la atención del impacto respecto de los flujos migratorios, como tampoco tiene previsto un impacto presupuestal debido a la endeble planeación y ejecución de la política de defensa de los de-

rechos humanos y la protección de migrantes tanto nacionales como extranjeros en el interior de nuestro país.

Por si fuera poco, estamos hablando de un diseño institucional cuyo reflejo de sus políticas públicas señalan un retroceso con el trato que se les da a los migrantes, pues éstas distan en mucho de lo que realmente se conoce como un propósito legal a favor de los extranjeros y connacionales en tránsito hacia la frontera norte principalmente. Tal parece que la política anti-inmigrante promovida por los Estados Unidos de Norteamérica, para inhibir la mal llamada “invasión silenciosa” pensada a mediados de los años setenta<sup>6</sup> y hoy en día transformada en una defensa de la soberanía y de seguridad nacional principalmente frente al terrorismo, es ahora parte medular de la política de trato de migrantes en nuestro país por sus rasgos característicos a una política que queda en franco rechazo a quienes por necesidad buscan alcanzar otros niveles de vida y no tienen otra alternativa más que la de arriesgar su integridad en un largo recorrido por territorios mexicanos.

A decir verdad estamos frente a una crisis migratoria, pero además nos vemos frente a un escenario adverso en materia de atención y aplicación de programas destinados a la defensa de los derechos humanos y la protección de migrantes. Por mucho que se pongan en marcha diversos programas para atender las demandas de la población migrante nacional y extranjera, en la actualidad impera el maltrato, el abuso de poder, la discriminación y un sinfín de arbitrariedades cometidas contra estas personas. En otras palabras, la aplicación de cualquier protocolo de cuidado a los migrantes dista de una atención apegada al respeto irrestricto de los derechos humanos.

Existe racismo, no se prevén protocolos de atención a las necesidades que puedan tener los migrantes en las estaciones migratorias dado el caso de una sobrepoblación, no se cuenta con la debida preparación para atender contingencias, inhiben la realización de trámites consulares, criminalizan su presencia y sus objetivos además de ser perseguidos mediante la práctica de una política de uso de la fuerza pública bajo el pretexto de proteger el interés superior de la nación frente a una amenaza a la seguridad nacional<sup>7</sup>, mal informan respecto de sus obligaciones y derechos como migrantes pese a la claridad de nuestras leyes en materia y son víctimas de sanciones más duras como estrategia desalentadora para regularizar su estancia al interior del país.

En suma, quienes suscribimos la presente iniciativa tenemos claro que aún existen demasiados desaciertos en cuan-

to a la protección que debe darse a través de las autoridades en materia migratoria dirigida a la población migrante, propios o extranjeros.

Por ello es que proponemos ajustar el texto legal actual tomando en cuenta los mínimos elementos necesarios para proporcionar la debida atención a esta población, dejando claro que una vez inscritos en la ley se tendrá la posibilidad de contar con mayores recursos presupuestales y se estará bajo condiciones propicias para adecuar los protocolos de atención sin tener dudas de su implementación basado al derecho, quitando incluso el valor potestativo en el quehacer de sus actividades como servicio público y remplazándolo por una obligación al servicio de las personas.

Con base a lo ya señalado, sometemos a la consideración del pleno, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley de Migración, para quedar como sigue:

### Decreto

**Artículo Único.** Se reforman los artículos 20 y sus fracciones I y IX; y el artículo 21 y sus fracciones I y II, de la Ley de Migración, para quedar como sigue:

### Ley de Migración

#### Título Tercero

#### De las Autoridades en Materia Migratoria

#### Capítulo I

#### De las Autoridades Migratorias

**Artículo 20.** El instituto tendrá las siguientes **obligaciones** en materia migratoria:

**I.** Instrumentar la política en materia migratoria y la **aplicación de protocolos para su atención pronta y expedita, en estricto apego a la protección de los derechos humanos de los migrantes, además de promover el ejercicio del respeto y la solidaridad para todos sin distinción alguna.**

De II a VIII. ...

**IX.** Proporcionar información contenida en las bases de datos de los distintos sistemas informáticos que administra, a las diversas instituciones de seguridad nacional que así lo soliciten, de conformidad con las disposicio-

nes jurídicas aplicables, **además de proporcionar orientación veraz y oportuna a los migrantes sobre sus derechos y obligaciones, y sobre el estado que guardan sus trámites y solicitudes realizados con propósitos de regularización de su estancia en el país, sobre la obtención de asilo y las demás inherentes a su condición de migrantes.**

**Artículo 21.** La Secretaría de Relaciones Exteriores tendrá las siguientes **obligaciones** en materia migratoria:

**I.** Aplicar en el ámbito de su competencia las disposiciones de esta ley, su reglamento, **la aplicación de protocolos para su atención pronta, expedita** y demás disposiciones legales, **en estricto apego a la protección de los derechos humanos de los migrantes, además de promover el ejercicio del respeto y la solidaridad para todos sin distinción alguna.**

**II.** Promover conjuntamente con la secretaría la suscripción de instrumentos internacionales en materia de retorno asistido de mexicanos y extranjeros; **mediante protocolos de atención pronta, expedita y con estricto apego a la protección de los derechos humanos de los migrantes.**

...

### 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.

#### Notas:

1 Derecho de las Personas Migrantes (En Línea). <Comisión Nacional de los Derechos Humanos. [http://www.cndh.org.mx/Derecho\\_Migrantes](http://www.cndh.org.mx/Derecho_Migrantes)> (Consulta: 11 de Diciembre de 2016).

2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (En Línea). Cámara de Diputados. <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_150816.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150816.pdf)> (Consulta: 11 de Diciembre de 2016).

3 A. Schiavon y Díaz Prieto (2011). Los Derechos Humanos de las Personas Migrantes en México: Estudios de Caso para Mover su Respeto

y Defensa. México. Centro de Investigación y Docencia Económica, pp. 84-86

4 *Ibidem*, p. 36.

5 Acusan nueva intimidación contra el albergue de migrantes La 72 (En Línea) < <http://www.proceso.com.mx/457950/acusan-nueva-intimidacion-contra-albergue-migrantes-la-72>> (Consulta: 11 de Diciembre de 2016).

6 Meza González y Cuéllar Álvarez (2009). La Vulnerabilidad de los Grupos Migrantes en México. México. Universidad Iberoamericana. Pp. 229 y 230.

7 *Ibidem*, p. 230.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de diciembre de 2016.— Diputada Ma. Victoria Mercado Sánchez (rúbrica).»

**Se remite a la Comisión de Asuntos Migratorios, para dictamen.**

---

## CÓDIGO PENAL FEDERAL

---

«Iniciativa que reforma los artículos 160 y 162 del Código Penal Federal, a cargo de la diputada María Guadalupe Oyervides Valdez, del Grupo Parlamentario del PRI

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados y demás disposiciones jurídicas aplicables, la suscrita, María Guadalupe Oyervides Valdez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, presenta y somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto que modifica el primer párrafo a los artículos 160 y 162 del Código Penal Federal, al tenor del siguiente

### Problemática

De conformidad con el artículo décimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defen-

sa, con excepción de las prohibidas por la ley federal y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional. La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas”.

Actualmente, en el Estado mexicano es legal la compra y venta de armas, así como portarlas en vía pública o mantenerlas en domicilios privados con fines de defensa propia e incluso se permite la importación de armas en ciertas circunstancias, el artículo octavo de la Constitución Política establece *el derecho de petición*, para la adquisición de armamento, regulado en el artículo 17 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, el cual indica que “toda persona que adquiera una o más armas, está obligada a manifestarlo a la Secretaría de la Defensa Nacional en un plazo de treinta días”. De modo que cada ciudadano tiene derecho garantizado por la Constitución de poseer armas con fines determinados.

El catálogo de armas disponibles a la ciudadanía está regulado por la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), a través de su Unidad de Comercialización de Armamentos y Municiones, y establece los tipos de licencias para la portación de armas ya sea de tipo oficial o para uso particular. Por otro lado, la Sedena fracciona la oferta de armamento en tres secciones: 1) Gobiernos de los estados y dependencias federales, 2) Empresas privadas y 3) Venta al público en general.

Si bien se reconocen importantes esfuerzos de regulación y registro de armas de fuego realizado por las autoridades, el tráfico de armas es un delito creciente en el país que deriva en actividades ilícitas como el crimen organizado y todo tipo de organizaciones delictivas, es innegable el incremento en la violencia en el acontecer diario del país dejando miles de costos humanos a su paso. De modo que resulta necesario contener y hacer frente al problema de espiral de violencia que deriva del **uso de armas prohibidas**.

### Situación en México

En 2015 de cada 100 personas 15 están armadas<sup>1</sup>, la venta de armas legales ha crecido de manera sostenida en los últimos quince años, de acuerdo con cifras de la Sedena<sup>2</sup> en el transcurso de una década y media, su Unidad de Comercialización vendió poco más de 494 mil artefactos de fuego, de este arsenal una tercera parte se vendió a mayor ritmo en los últimos tres años, como consecuencia del aumento en la percepción de delincuencia, principalmente

durante el periodo del entonces presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, con su estrategia de “guerra contra el narcotráfico”.

Por otro lado el número de permisos para poseer armas ha aumentado significativamente entre 2001 y 2015, pasando de 2 mil 851 a poco más de 6 mil registros, lo que implica un crecimiento de más del cien por ciento.

El aumento sostenido en la compra de armas se relaciona positivamente con la percepción de inseguridad y la creciente desconfianza en las autoridades. De acuerdo con información del décimo levantamiento de la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), durante el mes de diciembre de 2015 se encontró que 67.7 por ciento de la población de 18 años y más consideró que vivir en su ciudad es inseguro<sup>3</sup>.

Asimismo destaca que la población objeto ha escuchado o ha visto en los alrededores de su vivienda situaciones, tales como: consumo de alcohol en las calles (69.8 por ciento), robos o asaltos (67.1 por ciento) y vandalismo (55.9 por ciento), además, prevalece la expectativa de que las condiciones de seguridad pública empeore durante los próximos 12 meses. Por último, la percepción de la población respecto al desempeño de las labores relativas a la prevención y combate a la delincuencia de la policía<sup>4</sup> municipal, estatal y federal es de 32.7 por ciento, 39.5 por ciento y 55.7 por ciento respectivamente.

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), a través de la publicación de cifras del Reporte de Incidencia Delictiva del Fuero Federal por Entidad Federativa 2012-2016, señala que entre enero-diciembre de 2015 se cometieron 15 mil 353 delitos en materia de Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, y para febrero del presente año ya suman mil 610 delitos.

Las entidades que registraron cantidades más altas de delitos cometidos con armas de fuego a nivel nacional fueron los estados de Baja California, Jalisco, Oaxaca, Tamaulipas, Chihuahua, Nuevo León, el estado de México y el Distrito Federal, la cantidad de delitos suman poco más de 11 mil para el año 2011, de acuerdo al documento de *Estadísticas judiciales en materia penal y las publicaciones Estadísticas judiciales en materia penal de los Estados Unidos Mexicanos*.

Adicionalmente, en 2014 se registraron 19 mil 669 homicidios en México, es decir, una proporción de 16 por cada 100 mil habitantes a nivel nacional<sup>5</sup> de los cuales, sumando; la agresión con disparo de arma corta, agresión con disparo de rifle, escopeta y arma larga y agresión con disparo de otras armas de fuego, y las no especificadas ascienden a 11 mil 717 homicidios, equivalente a 60 por ciento del total.

En México se estima que hay aproximadamente 15 millones de armas en circulación, de las cuales casi 13 millones son ilegales<sup>6</sup>, cantidad suficiente para armar a uno de cada tres personas en el país. Además, señala que alrededor de 2 mil armas son introducidas de manera ilegal al país por día, procedentes de Estados Unidos, principalmente de los estados de Texas, California, Arizona y Nuevo México.

En América Latina y el Caribe la violencia letal producida por armas de fuego supera ampliamente el promedio mundial. Sobre el particular debe señalarse que para 2012, mientras que en el mundo 42 por ciento del total de los homicidios involucraron armas de fuego, esta cifra llegó a 70 por ciento para América Central (incluye a México) y a 60 por ciento para Sudamérica y el Caribe.

Se ha estimado que las autoridades en nuestro país confiscan sólo 14 por ciento de las 252 mil armas que cruzan de forma ilegal anualmente por la frontera norte y que alrededor de 46.7 por ciento de las 51 mil armerías estadounidenses depende en alguna medida de la demanda mexicana. Lo anterior ha contribuido a que en México circulen más de 15 millones de armas ilegales y que alrededor de 80 por ciento de esa cantidad provengan de Estados Unidos, lo cual en parte explica que en nuestro país se hayan utilizado armas de fuego en la mitad de los 120 mil homicidios cometidos entre 2007 y 2012. El tráfico de armas de Estados Unidos a México generó ganancias por 127 millones de dólares al año<sup>7</sup>.

Por medio de la Unidad Especializada en Investigación de Terrorismo, Acopio y Tráfico de Armas (UIETA), al 30 de junio de 2015 se cuenta, según base de datos de la Sedena, con un total de 2 mil 108 granadas y minas de diferentes tipos y 9 mil 180 armas, todas ellas se encuentran en proceso de investigación y con el apoyo de la Oficina de Alcohol, Armas de Fuego y Explosivos (ATF) de los Estados Unidos de América (EUA), se ha solicitado el rastreo del cien por ciento de las armas aseguradas.

Entre septiembre de 2014 y junio de 2015 fueron aseguradas 413 armas, de las cuales 306 son largas y 107 son cortas, los aseguramientos de las 413 armas en dicho periodo se concentraron en los siguientes estados de la República: Tamaulipas, Guerrero, Jalisco, Sinaloa, Sonora y el Distrito Federal<sup>8</sup>.

Con cifras de la Procuraduría General de la República (PGR) de 1995 a 2009 se han asegurado aproximadamente 131 mil armas de fuego, de las cuales 85 por ciento proviene de EUA.

De acuerdo a la información y cifras previamente señala destaca la necesidad de incrementar la regulación y control de armas con el propósito de fortalecer el marco institucional y ejercer mayor vigilancia en la compra, venta y distribución del armamento para evitar su uso discrecional con fines delictivos, además resulta necesario endurecer las sanciones aplicadas a las personas que porten armas prohibidas con fines ilícitos.

**Argumentación**

El artículo 10o. señala el derecho de los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa con la excepción de las prohibidas por la ley federal y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional, determinando la ley federal los casos, condiciones, requisitos y lugares en los cuales se podrá autorizar la portación de armas<sup>9</sup>.

Asimismo en el Código Penal Federal en su artículo 160 señala que “a quien porte, fabrique, importe o acopie sin un fin lícito instrumentos que sólo puedan ser utilizados para agredir y que no tengan aplicación en actividades laborales o recreativas, se le impondrá prisión de tres meses a tres años o de 180 a 360 días multa y decomiso”. Sin embargo, a la luz del uso discrecional e indiscriminado del armamento con fines delictivos resulta prioritario aumentar las penalidades a los sujetos que porten armas prohibidas, esta iniciativa tiene como propósito disminuir y desincentivar la compra y venta ilegal de armas que deriva en aumentos desproporcionados de violencia en el país. El endurecimiento de las penas en prisión para las personas que posean armamento prohibido tendrá un impacto positivo en la disminución de la delincuencia registrada en los últimos años en México.

Adicionalmente, en el artículo 83 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos establece penas a quien “sin el permiso correspondiente porte un arma de uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea”.

**En vista de las anteriores consideraciones, y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos someto a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de modificación del Código Penal Federal con el fin de aumentar las sanciones aplicadas a las personas que porten armas prohibidas con fines ilícitos.**

**Ordenamiento a modificar, texto normativo propuesto y artículo transitorio**

El propósito de esta iniciativa es disminuir y desincentivar la compra y venta ilegal de armas que deriva en aumentos desproporcionados de violencia en el país, a través del aumento de las sanciones aplicadas a las personas que porten armas prohibidas con fines ilícitos de conformidad con lo establecido en el Código Penal Federal y en la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p><b>CAPITULO III</b> <b>Armas prohibidas</b></p> <p><b>Artículo 160.-</b> A quien porte, fabrique, importe o acopie sin un fin lícito instrumentos que sólo puedan ser utilizados para agredir y que no tengan aplicación en actividades laborales o recreativas, se le impondrá prisión de tres meses a tres años o de 180 a 360 días multa y decomiso.</p> <p>Los servidores públicos podrán portar las armas necesarias para el ejercicio de su cargo, sujetándose a la reglamentación de las leyes respectivas.</p> <p>Estos delitos, cuyo conocimiento compete al fuero común, se sancionarán sin perjuicio de lo previsto por la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, de aplicación federal en lo que conciernen a estos objetos.</p>	<p><b>CAPITULO III</b> <b>Armas prohibidas</b></p> <p><b>Artículo 160.-</b> A quien porte, fabrique, importe o acopie sin un fin lícito instrumentos que sólo puedan ser utilizados para agredir y que no tengan aplicación en actividades laborales o recreativas, se le impondrá prisión de <b>seis meses a cinco años</b> o de 180 a 360 días multa y decomiso.</p> <p>Los servidores públicos podrán portar las armas necesarias para el ejercicio de su cargo, sujetándose a la reglamentación de las leyes respectivas.</p> <p>Estos delitos, cuyo conocimiento compete al fuero común, se sancionarán sin perjuicio de lo previsto por la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, de aplicación federal en lo que conciernen a estos objetos.</p>
<p><b>Artículo 162.-</b> Se aplicará de seis meses a tres años de prisión o de 180 a 360 días multa y decomiso</p>	<p><b>Artículo 162.-</b> Se aplicará de seis meses a <b>cinco años</b> de prisión o de 180 a 360 días multa y decomiso</p>

Por otra parte, como artículo transitorio, propongo que únicamente se prevea que la modificación entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración de esta honorable asamblea, el siguiente proyecto de

## Decreto que modifica el primer párrafo a los artículos 160 y 162 del Código Penal Federal

### Capítulo III Armas Prohibidas

**Artículo 160.** A quien porte, fabrique, importe o acopie sin un fin lícito instrumentos que sólo puedan ser utilizados para agredir y que no tengan aplicación en actividades laborales o recreativas, se le impondrá prisión de **seis meses a cinco años** o de 180 a 360 días multa y decomiso.

Los servidores públicos podrán portar las armas necesarias para el ejercicio de su cargo, sujetándose a la reglamentación de las leyes respectivas.

Estos delitos, cuyo conocimiento compete al fuero común, se sancionarán sin perjuicio de lo previsto por la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, de aplicación federal en lo que conciernen a estos objetos.

**Artículo 162.** Se aplicará de seis meses **a cinco años** de prisión o de 180 a 360 días multa y decomiso.

### Transitorio

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

#### Notas:

1 Small Arms Survey A Project of the Graduate Institute of International and Development Studies.

2 Cifras entregadas vía transparencia por la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena).

3 Véase. Boletín de prensa número 9/16. Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) Cifras correspondientes a diciembre de 2015.

4 Porcentaje de población de 18 años y más que reside en capitales de los estados o ciudades seleccionadas de 100,000 habitantes y más que perciben el desempeño de las autoridades como “Muy o algo efectivo”, INEGI.

5 Véase. Datos preliminares revelan que en 2014 se registraron 19 mil 669 homicidios. Información a nivel nacional y por entidad federativa. Boletín de prensa número 276/15

6 Tráfico de Armas Entorno, propuestas legislativas y opinión pública. José de Jesús González Rodríguez, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2014. Con datos de Naciones Unidas y otros organismos internacionales.

7 Ibid.

8 Procuraduría General de la República, “Tercer informe de labores 2014-2015”, PGR, México 2015.

9 Secretaría de la Defensa Nacional. Dirección General del Registro Federal

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 15 de diciembre de 2016.— Diputada María Guadalupe Oyervides Valdez (rúbrica).»

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

---

## LEY DE AVIACIÓN CIVIL Y LEY DE AEROPUERTOS

---

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Aviación Civil y de la Ley de Aeropuertos, suscrita por los diputados Miguel Ángel Salim Alle y Ulises Ramírez Núñez, del Grupo Parlamentario del PAN

Los que suscriben, Ulises Ramírez Núñez y Miguel Ángel Salim Alle, diputados a la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión e integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en ejercicio de la facultad conferida en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, 77, 78 y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados someten a consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Ley de Aviación Civil y a la Ley de Aeropuertos, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

De acuerdo con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)<sup>1</sup>, el crecimiento promedio de la industria aeronáutica a nivel mundial durante 2015 fue de 6 por ciento, mientras que en México se registró un crecimiento superior a 12 por ciento, con lo que se rompió el record de

tráfico aéreo al registrarse más de 73 millones de pasajeros regulares.

Por su parte, el informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) señaló que la actividad aeroportuaria en nuestro país ha crecido más rápido que la economía nacional, por lo que el crecimiento anual del producto interno bruto (PIB) fue de alrededor de 2 por ciento entre 2014 y 2015, mientras que el crecimiento anual de pasajeros en México fue de 8.5 por ciento durante el mismo periodo.

A partir de lo anterior y con objeto de apuntalar el dinamismo del sector, se decidió poner en marcha uno de los proyectos más ambiciosos en nuestro país, me refiero a la construcción del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México, que a partir del inicio de sus operaciones en el año 2020, tendrá una capacidad instalada para atender a más de 50 millones de pasajeros al año y realizar alrededor de 850 mil operaciones, con lo que se duplicará la capacidad del actual aeropuerto internacional de la Ciudad de México (AICM), tan criticado y que aqueja graves problemas de saturación.

Si bien es cierto que tendremos que esperar a que inicie operaciones el nuevo aeropuerto para acceder a los beneficios de un infraestructura de clase mundial, no debemos perder de vista que mientras esto no ocurra seguiremos pagando precios excesivos por la falta de competencia en el actual AICM y tolerar el deterioro cada vez más visible del servicio que presta el aeropuerto<sup>2</sup>.

Cuando en los mercados no impera la competencia, los participantes no tienen ningún incentivo para mejorar sus servicios u ofrecer mejores tarifas y cualquier reducción de costos o incremento en la eficiencia de los procesos, jamás se traducirá en beneficios para los consumidores. De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), **en 2015 las tarifas aéreas se incrementaron 3.17 por ciento en México a pesar que el precio de la turbosina disminuyó 26 por ciento**<sup>3</sup> y esta situación no se reflejó en mejores tarifas para los usuarios. La falta de competencia en el AICM, la reducción del precio de la turbosina y el incremento de pasajeros, permitió que los ingresos de Aero-méxico en 2015 se incrementaran 9.4 por ciento, respecto a 2014.

Para el **Partido Acción Nacional** incrementar la competencia en este sector, se correlaciona con beneficios inmediatos para los consumidores de estos servicios. Proteger el

proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones es un compromiso de los legisladores de **Acción Nacional** con la ciudadanía y permítanme ser muy enfático en este renglón, en la medida en la que avancemos en esta materia, más mexicanos podrán acceder a este servicio, más empresas competirán por llevarnos a nuestro destino, la calidad y puntualidad del servicio será una variable que define nuestra elección y la competencia entre las aerolíneas garantizará un precio justo por nuestro traslado.

A este respecto, quiero reconocer el trabajo de la **Comisión Federal de Competencia Económica** (Cofece), ya que el 16 de febrero de 2015<sup>4</sup>, inició una investigación en el mercado de la provisión de los servicios de transporte aéreo que utilizan el AICM para sus procedimientos de aterrizaje y/o despegue con el fin de determinar la probable existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia o insumos esenciales que puedan generar efectos anticompetitivos.

El resultado preliminar de dicha investigación fue publicado el pasado 29 de febrero, en el Diario Oficial de la Federación (DOF)<sup>5</sup> y me permitiré enunciar lo más revelador de los resultados<sup>6</sup>:

- El AICM tiene la más alta densidad de tráfico en el país, en 2015 se transportaron a más de 38 millones de pasajeros, es decir, dos terceras partes de los pasajeros nacionales y una tercera de los internacionales usaron este aeropuerto para llegar o salir.
- Se identificó que algunos transportistas aéreos realizan operaciones de aterrizaje y despegue sin una asignación por parte del Administrador Aeroportuario. Esto afecta la planeación y coadyuva al desfase de las operaciones programadas.
- El actual procedimiento de cancelación de horarios de aterrizaje y despegue por parte de las aerolíneas imposibilita que estos slots sean aprovechados por un potencial competidor. Esto inhibe la competencia en un mercado en donde existe saturación de capacidad.
- Durante 2014, las aerolíneas no utilizaron, en promedio, 37 por ciento del total de slots que se les asignó<sup>7</sup>.

Lo más grave es que el Administrador Aeroportuario tiene la facultad de retirar horarios de aterrizaje y despegue y no



se tiene registro alguno del reglamento y tampoco se han efectuado subastas de este tipo de slots, por lo que ninguno de los métodos de reasignación de horarios de aterrizaje y despegue previstos en el marco jurídico en la materia, ha surtido efecto alguno en el aeropuerto.

### Efectos anticompetitivos

- Se observó que las aerolíneas cargan un sobreprecio por sólo llegar o salir del AICM.
- Un comparativo de tarifas indica que, disminuye el precio hasta en 33.9 por ciento cuando se incrementa el número de participantes de dos a tres en una ruta nacional determinada.
- El uso de aeronaves de baja capacidad para atender rutas de baja demanda, restringe la entrada o la expansión de algún competidor y se mantienen precios y rentas económicas elevadas en beneficio de las aerolíneas.
- Las aerolíneas han disminuido la calidad del servicio.
  - De 2011 a 2015, se identificó una tendencia decreciente en sus índices de puntualidad de 95 por ciento a 78 por ciento<sup>8</sup>.
  - En enero de 2011, 85 por ciento de los vuelos que llegaban al AICM lo hacían sin retraso, en un rango no mayor a 15 minutos, pero en 2014 más de 115 mil vuelos no operaron conforme a sus tiempos asignados. Es decir, más de 300 vuelos diarios en promedio operaron fuera de su horario. Aeroméxico operó el 40 por ciento de sus horarios con una diferencia superior a quince minutos; Interjet 34 por ciento; Volaris 32 por ciento; VivaAerobus 47 por ciento; Aeromar 37 por ciento.

Es claro que la falta de competencia en el AICM afecta directamente a los consumidores de este servicio. Los retrasos, el incremento de los precios y el declive de la calidad de los servicios exigen la intervención inmediata de las autoridades competentes y en materia de derechos de los usuarios, es nuestra obligación, como Poder legislativo, revisar el tema con minuciosidad y sensibilizarse con la problemática que se vive a diario en este aeropuerto.

La presente iniciativa tiene dos objetivos concretos:

1) Reformar la Ley de Aviación Civil con objeto de regular la sobreventa de boletos y precisar los derechos y beneficios que ya son reconocidos internacionalmente y que en ningún momento ponen en riesgo la viabilidad económica de las aerolíneas.

2) Reformar la Ley de Aeropuertos para incrementar la competencia en la asignación de slots, transparentar este proceso y garantizar el acompañamiento de la Cofece en la aprobación de un nuevo modelo de asignación.

### 1) Reforma a la Ley de Aviación Civil

Esta reforma debe ser analizada desde un enfoque de equidad, en el que las aerolíneas tengan la posibilidad de realizar sus vuelos con 100 por ciento de la ocupación de sus asientos disponibles, pero también, garantizar que los usuarios recibirán una bonificación justa en caso de que no realicen su viaje, se posponga o se demore.

Para el **Partido Acción Nacional** la industria aeronáutica es uno de los pilares más importantes del crecimiento de nuestro país, a nadie le conviene sobrerregular y frenar el dinamismo que ha mostrado el sector, por esta razón, el planteamiento de esta iniciativa es actualizar el catálogo de beneficios de los usuarios, que le permitan a los mexicanos tener certeza del servicio que van a recibir y facilitarle a las líneas aéreas reglas claras en la prestación de sus servicios.

El término *overbooking*, se refiere a la venta de boletos por encima de la capacidad del avión. El ejercicio de esta práctica es legal en nuestro país y se traduce en que pasajeros que, habiendo contratado el servicio de transporte aéreo para un tramo, fecha y horario determinado, no pueden hacer uso del servicio, por no haber disponibilidad de asientos en la aeronave designada para el vuelo.

Se trata de un mecanismo utilizado por las aerolíneas para protegerse de las pérdidas que les puede generar la no presentación de un pasajero. Las compañías justifican esta práctica comercial señalando que existe una probabilidad muy elevada de que un pequeño porcentaje de viajeros no se presente al embarque y esto afecte los ingresos de las aerolíneas porque no fueron ocupados la totalidad de los asientos disponibles.

Las legislaciones de Estados Unidos de América, de la Unión Europea, disponen de normas que específicamente regulan esta práctica. A diferencia de México, contienen

disposiciones que fijan reglas procedimentales para aplicar la denegación de embarque, en razón de criterios preestablecidos. Asimismo, obligan a los transportistas a compensar económicamente a los pasajeros afectados.

A nivel federal, la legislación de Estados Unidos dispone de normas que expresamente regulan el overbooking. La norma dispuesta al efecto se encuentra consagrada en el *Code of Federal Regulations*, que en su título 14, capítulo II, subcapítulo A, Sección 250<sup>9</sup>, norma lo que denominan “oversales” en el transporte aéreo de pasajeros.

De negarse el embarque a un pasajero, el transportista se encuentra obligado a pagar una indemnización al pasajero afectado que va de 200 por ciento del valor de la tarifa para el destino correspondiente, en función de las horas del retraso para concretar el traslado del pasajero.

En Europa existe legislación referente a la denegación de embarque desde 1991 de acuerdo con el Reglamento (CE) 295/91. Esta legislación se elaboró específicamente para combatir el problema de la sobreventa deliberado por parte de las compañías aéreas.

En 2004 el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea emitieron el Reglamento (CE) número 261/2004<sup>10</sup>, por el que fija normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o retraso de los vuelos.

De acuerdo a las normas del citado reglamento, cuando un transportista aéreo encargado de efectuar un vuelo prevea que tendrá que denegar el embarque, éste deberá<sup>11</sup>:

- Solicitar que se presenten voluntarios que renuncien a sus reservas a cambio de determinados beneficios;
- Sólo si el número de voluntarios no es suficiente para que los restantes pasajeros con reservas puedan ser embarcados en dicho vuelo, el transportista puede denegar el embarque a los pasajeros contra su voluntad de éstos.

En caso de denegar el embarque, contra la voluntad de los pasajeros, el pasajero tiene derecho al pago de compensaciones económicas, reembolso o traslado, y la atención de necesidades.

Las compensaciones económicas se determinan en función de la distancia y los montos oscilan entre los 250 y 600 eu-

ros, es decir entre 4 mil 942 y 11 mil 862 pesos mexicanos, considerando que el tipo de cambio del 1 de abril de 2016, se estableció en 19.77<sup>12</sup>.

La denegación de embarque por overbooking o sobreventa genera, además de la compensación descrita, otorga el derecho a los pasajeros a optar por el reembolso del costo íntegro del billete o la conducción hasta el destino final, siempre que la diferencia en la hora de llegada respecto a la prevista para el vuelo inicialmente reservado no supere las cuatro horas. Si la compañía propone un vuelo alternativo bajo este supuesto, la compensación puede verse reducida a la mitad.

Si la demora es superior a las cinco horas, se equipara a una cancelación. En estos casos, puede que tu viaje ya no tenga sentido, así la normativa te brinda la posibilidad de renunciar al viaje. “Estas situaciones dan derecho a la devolución del precio del billete, más la compensación”.

**Finalmente mencionaré que de acuerdo con el titular de la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) en el pasado periodo vacaciones de semana santa y pascua, cerca de 5 mil personas fueron afectadas por sobreventa de boletos de avión<sup>13</sup>.**

A partir de la regulación en Estados Unidos, la Comunidad Europea, así como la realidad y la forma en la que se presta el servicio en nuestro país, se formulan las siguientes modificaciones a la Ley de Aviación Civil:

#### **Modificación a los artículos 50 y 51**

La modificación a estos artículos tiene que ver con la necesidad de otorgar certeza tanto a los pasajeros como a las aerolíneas del tiempo máximo en el que se puede documentar o confirmar la presencia en el aeropuerto y por otra parte, garantizarle a las aerolíneas el momento en el que podrán disponer de aquellos asientos que no fueron confirmados y permitirle el embarque a aquellas personas que adquirieron boletos bajo la denominación de overbooking o sobreventa.

Se considera conveniente que en el Reglamento de la Ley la SCT determine el tiempo máximos en el que será válida la documentación del equipaje, así como la hora en la que se permitirá el ingreso a la sala para abordar cuando lleven consigo sólo su boleto de avión. La Secretaría deberá tomar en cuenta la accesibilidad al aeropuerto, traslados in-

ternos, tiempos de registro y de embarque a la aeronave, para que se definan estos tiempos.

LEY VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
<p><b>Artículo 50.</b> En servicios de transporte aéreo nacional, los pasajeros tendrán derecho al transporte de su equipaje dentro de los límites de peso, volumen o número de piezas establecidos en el reglamento y disposiciones correspondientes, y al efecto se expedirá un talón de equipaje. En vuelos internacionales, dichos límites serán los fijados de conformidad con los tratados.</p>	<p><b>Artículo 50.</b> En servicios de transporte aéreo nacional, los pasajeros:</p> <p>a) <b>Deberán documentar o registrar su presencia en el aeropuerto, en los términos en que lo establezca el reglamento, tomando en cuenta las características físicas del aeropuerto.</b></p> <p>b) <b>Tendrán derecho al transporte de su equipaje dentro de los límites de peso, volumen o número de piezas establecidos en el reglamento y disposiciones correspondientes, y al efecto se expedirá un talón de equipaje.</b></p>
<p><b>Artículo 51.</b> Para los servicios de transporte aéreo internacional, el contrato de transporte aéreo de pasajeros se sujetará a lo dispuesto en los tratados y a esta Ley.</p>	<p><b>Artículo 51.</b> Para los servicios de transporte aéreo internacional:</p> <p>a) <b>Los pasajeros deberán presentarse dos horas y media previa a la salida del vuelo, cuando se documente equipaje y 2 horas sin él.</b></p> <p>b) <b>El contrato de transporte aéreo de pasajeros, así como los límites de peso, volumen o número de piezas se sujetará a lo dispuesto en los tratados y en esta Ley.</b></p>
<p>Para este tipo de servicios, el concesionario o permisionario deberá exigir a los pasajeros la presentación de los documentos oficiales que acrediten su legal internación al país de destino del vuelo respectivo.</p>	<p>Para este tipo de servicios, el concesionario o permisionario deberá exigir a los pasajeros la presentación de los documentos oficiales que acrediten su legal internación al país de destino del vuelo respectivo.</p>

### Modificación al artículo 52

La afectación más significativa en el servicio aéreo es la cancelación del vuelo por causas imputables al concesionario o permisionario y por esa razón se considera necesario la reforma a este artículo con la finalidad de que se precisen las obligaciones de las aerolíneas. Si consideramos que la cancelación representa para el usuario la imposibilidad de iniciar un periodo vacacional o asistir a citas, eventos, conferencias, foros o perder conexiones con otros medios de comunicación, así como la aplicación de penalizaciones en reservaciones, se considera razonable aplicar una penalización acorde a los gastos y molestias que tienen que afrontar aquellas personas a las que se les informa que su vuelo no saldrá.

Para Acción Nacional, ya no es suficiente una disculpa por parte de las aerolíneas y la promesa de asignar un lugar en el siguiente vuelo disponible. Es responsabilidad de las aerolíneas contar con la disponibilidad de aeronaves suficientes para afrontar la demanda y las rutas asignadas. No debemos permitir que las empresas sigan cancelando vuelos, como mecanismo recurrente para ahorrarse costos porque los vuelos no se vendieron en su totalidad o porque el avión se empleó en una ruta que generaba mayor ingreso.

Debemos anteponer los derechos de los usuarios por encima de cualquier cosa, en consecuencia y tomando de refe-

rencia la regulación de otras naciones se considera conveniente que los concesionarios o permisionarios, además de reintegrar el precio del boleto o la parte proporcional del viaje, deberán cubrir una indemnización del 100 por ciento del valor del boleto o billete de pasaje o de la parte no realizada del viaje.

Lo que queremos provocar con esta reforma, es que las aerolíneas cumplan con la obligación de tener vuelos disponibles para todos sus viajes y generar un círculo virtuoso en donde cada año se reduzca el número de cancelaciones, se mejore el servicio y que los usuarios sean los más beneficiados.

Si alguna empresa no le conviene viajar determinadas rutas en ciertos horarios, seguramente habrá otros competidores que sí deseen volar y ofrecerle sus servicios a la gente que requiere llegar en tiempo y forma a su destino.

Que no se pretenda alarmar o persuadir a la sociedad que de aplicación de esta medida se incrementará el costo de los boletos de avión, porque no hay ninguna razón que justifique la posibilidad de algún incremento. Lo único que se está pidiendo es que las aerolíneas planifiquen y replanteen qué rutas y qué horarios desean cubrir, para que ellas mismas evalúen si les conviene o no indemnizar a los pasajeros de los vuelos que deseen cancelar.

LEY VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
<p><b>Artículo 52.</b> Cuando se hayan expedido boletos en exceso a la capacidad disponible de la aeronave o se cancele el vuelo por causas imputables al concesionario o permisionario, que tengan por consecuencia la denegación del embarque, el propio concesionario o permisionario, a elección del pasajero, deberá:</p> <p>I. Reintegrarle el precio del boleto o billete de pasaje o la proporción que corresponda a la parte no realizada del viaje;</p> <p>II. Ofrecerle, con todos los medios a su alcance, transporte sustituto en el primer vuelo disponible y proporcionarle, como mínimo y sin cargo, los servicios de comunicación telefónica o cablegráfica al punto de destino; alimentos de conformidad con el tiempo de espera que medie hasta el embarque en otro vuelo; alojamiento en hotel del aeropuerto o de la ciudad cuando se requiera pernocta y, en este último caso, transporte terrestre desde y hacia el aeropuerto, o</p> <p>III. Transportarle en la fecha posterior que convenga al mismo pasajero hacia el destino respecto del cual se denegó el embarque.</p> <p>En los casos de las fracciones I y III anteriores, el concesionario o permisionario deberá cubrir, además, una indemnización al pasajero afectado que no será inferior al veinticinco por ciento del precio del boleto o billete de pasaje o de la parte no realizada del viaje.</p>	<p><b>Artículo 52.</b> Cuando se cancele el vuelo por causas imputables al concesionario o permisionario, a elección del pasajero, deberá:</p> <p>I. Reintegrarle el precio del boleto o billete de pasaje o la proporción que corresponda a la parte no realizada del viaje;</p> <p>II. Ofrecerle, con todos los medios a su alcance, transporte sustituto en el primer vuelo disponible y proporcionarle, como mínimo y sin cargo, los servicios de comunicación telefónica o cablegráfica al punto de destino; alimentos de conformidad con el tiempo de espera que medie hasta el embarque en otro vuelo; alojamiento en hotel del aeropuerto o de la ciudad cuando se requiera pernocta y, en este último caso, transporte terrestre desde y hacia el aeropuerto, o</p> <p>III. Transportarle en la fecha posterior que convenga al mismo pasajero hacia el destino respectivo, sin cargo alguno.</p> <p>En los casos de las fracciones I y III anteriores, el concesionario o permisionario deberá cubrir, además, una indemnización al pasajero afectado que no será inferior al 100 por ciento del precio del boleto o billete de pasaje o de la parte no realizada del viaje y en el caso de la fracción II la indemnización no será menor al 50 por ciento del precio del boleto o billete o de la parte no realizada del viaje.</p>

**Adición del artículo 52 Bis**

Se mantiene la posibilidad de que las líneas aéreas expidan boletos bajo el concepto de overbooking o sobreventa, destacando que la nueva regulación otorga certeza absoluta tanto a los pasajeros que compren este tipo de boletos, como a los que decidan ceder su asiento, en cuanto a los derechos y restricciones de esta modalidad.

Las modificaciones a los artículos 50 y 51 permitirán que las aerolíneas dispongan eficientemente de los lugares que no fueron confirmados y facilitarles el ingreso a los pasajeros que compraron boletos bajo la denominación de overbooking o sobreventa. A su vez, se admite la negociación con los pasajeros para que cedan su asiento a cambio de diversos beneficios y se establece en ley que estos pasajeros deberán ser indemnizados al menos con 20 por ciento del precio del boleto. En cuanto a los pasajeros que decidan comprar boletos de sobreventa se garantiza la corresponsabilidad de las aerolíneas y se precisa que sólo tendrán derecho a ser considerados en el siguiente vuelo disponible, sin ningún tipo de beneficio adicional.

La adición de este artículo busca eliminar sorpresas para aquellos pasajeros que adquirieron un asiento de acuerdo a la capacidad de la aeronave, para que se les respete su prioridad en el embarque y por otra parte se obliga a las aerolíneas a hacer pública la venta de boletos overbooking o de sobreventa, para que aquellos usuarios que tienen la urgencia de trasladarse a otro destino, conozcan su turno en la lista de espera para poder abordar en caso de que no se confirme la presencia de algún o algunos pasajeros.

LEY VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
Sin correlativo	<p>Artículo 52 Bis. Cuando se expidan boletos en exceso a la capacidad disponible de la aeronave, se hará del conocimiento de los pasajeros que adquieran dichos boletos y se deberá precisar el orden de prelación en que se expidan, con la finalidad de que ingresen a la aeronave en el mismo orden.</p> <p>El concesionario o permisionario podrá hacer uso de los asientos que no hayan sido confirmados en los términos del inciso a) de los artículos 50 y 51 y en su caso, podrá solicitar voluntarios que renuncien a su asiento a cambio de algunos beneficios.</p> <p>El pasajero que acepte ceder su asiento tendrá derecho a los beneficios de las fracciones II y III del artículo 52 y a una indemnización que no será inferior al 20 por ciento del valor del boleto o billete de pasaje o de la parte no realizada del viaje.</p> <p>Los pasajeros que hayan adquirido boletos relativos al exceso a la capacidad disponible de la aeronave, sólo tendrán derecho a que se les reintegre el precio del boleto o que se les reasigne en el primer vuelo disponible, sin cargo alguno.</p>

**Adición de los artículos 52 Ter y 52 Quáter**

Se considera necesario establecer obligaciones respecto a las anticipaciones o demoras de los vuelos, por lo que se propone la adición de 2 artículos que regulen esta situación. En algunas ocasiones los pasajeros tienen ciertas actividades agendadas previas a su vuelo, por lo que la anticipación también debe ser considerada como una afectación en caso de que se pierda el vuelo o se niegue su embarque.

Por otra parte y de acuerdo con datos de la Dirección General de Aeronáutica Civil, las demoras imputables a aerolíneas pasaron de ser 15 por ciento de sus operaciones en 2014 en la terminal aérea de la capital, a 18 por ciento en 2015. La administración del aeropuerto considera que una operación está fuera del horario asignado, si la operación se realizó antes o después de los 15 minutos del horario programado<sup>14</sup>.

- El rendimiento que más empeoró fue el de Grupo Aéreo Monterrey (Magnicharters), al pasar de 10 por ciento en 2014, a 20 por ciento de sus 5 mil 267 operaciones en 2015.
- Le siguió Volaris, pues en 2014, el 17 por ciento de sus operaciones resultaban en demoras imputables a la aerolínea, pero para 2015, de sus 35 mil 762 movimientos, el 21 por ciento fueron retrasos atribuibles a la firma.
- En tercer lugar se ubicó Interjet; pues en 2014, el 9 por ciento de sus demoras eran imputables a la empresa, pero para 2015, de sus 80 mil 383 operaciones, el 15 por ciento le fueron atribuibles.
- Aeroméxico Connect empeoró su registro 3 puntos porcentuales en 2015, al tener el 17 por ciento de sus 98 mil 437 operaciones con demoras, mientras que el registro de Aeroméxico empeoró un punto porcentual, a 11 por ciento de sus 77 mil 574 operaciones.

Debemos ser muy pulcros con la puntualidad y con los beneficios que deben recibir los pasajeros si se juega con su tiempo. En ocasiones llegar a un destino con retraso de 3 o 4 horas representa el mismo costo que la afectación por la cancelación del vuelo y posiblemente tu viaje ya no tenga sentido. Por esta razón, se considera conveniente implementar un mecanismo de compensación para que los pasajeros reciban una bonificación por el tiempo que tarde el velo en despegar.

LEY VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
Sin correlativo	<p>Artículo 52 Ter. Anticipar la hora de salida de cualquier vuelo obliga al concesionario o permisionario, a cumplir con lo establecido en las fracción I a III del artículo 52.</p> <p>Los pasajeros que no acepten la modificación del horario de salida o que se les niegue el embarque por esta razón, tendrán derecho a los beneficios de las fracciones I a III del artículo 52 y a una indemnización que no podrá ser inferior al 100 por ciento del valor de boleto o billete de pasaje o de la parte no realizada del viaje.</p>
Sin correlativo	<p>Artículo 52 Quáter. Cuando el retraso de la hora de salida del vuelo estipulado en el contrato, sea por causas imputables al concesionario o permisionario, se otorgará una indemnización al pasajero de acuerdo a lo siguiente:</p> <p>a) 20 por ciento por retrasos hasta por 2 horas.  b) 50 por ciento por retrasos hasta por 4 horas.  c) Retrasos de más de 5 horas reciben todos los beneficios del artículo 52.</p>

## 2. Reforma a la Ley de Aeropuertos

De acuerdo a la Ley de Aeropuertos, el Administrador aeroportuario es la persona física designada por el concesionario o permisionario de un aeródromo civil, que tendrá a su cargo la coordinación de las actividades de administración y operación que se realicen dentro del mismo.

Por su parte el artículo 63 de dicha Ley establece que:

**Artículo 63.** En los aeropuertos el administrador aeroportuario determinará los horarios de aterrizaje y despegue y las prioridades de turno de las aeronaves, de conformidad con bases que fije el reglamento respectivo bajo criterios equitativos y no discriminatorios y, oyendo la recomendación del comité de operación y horarios a que se refiere el artículo 61 de esta ley<sup>15</sup>.

**Alfonso Sarabia de la Garza**, es actualmente el director general de la empresa denominada Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, SA de CV (AICM), y **Administrador Aeroportuario** del aeropuerto internacional Benito Juárez Ciudad de México, de acuerdo a la publicación del 24 de enero de 2014, en el Diario Oficial de la Federación (DOF)<sup>16</sup> y el portal electrónico de la SCT<sup>17</sup>.

Ahora bien, el análisis realizado por la Autoridad Investigadora de la Cofece 2015-2016, respecto al mercado de los servicios de Transporte Aéreo que utilizan el AICM para sus procedimientos de aterrizaje y/o despegue<sup>18</sup>, arrojó información relevante del funcionamiento del aeropuerto y sobre todo respecto al desempeño del Administrador Aeroportuario, por lo que a continuación haré referencia a lo más sobresaliente de dicha investigación:

- Tras una exhaustiva investigación, se determinó preliminarmente la existencia de un Insumo Esencial, el cual consiste en la infraestructura de la pista, las calles de rodaje, las ayudas visuales y las plataformas del aeropuerto.

- Durante la investigación se encontró que el mecanismo de acceso al Insumo Esencial genera una serie de efectos anticompetitivos en el mercado investigado, tales como: alta concentración, baja disponibilidad de horarios que inhibe la entrada o la expansión de las empresas, el establecimiento de precios elevados y escasa innovación en rutas.

- **Se identificó la utilización ineficiente del Insumo Esencial, con efectos adversos a la competencia, debido a problemas en el procedimiento de asignación, calificación y monitoreo del uso de los horarios de aterrizaje y despegue.**

- En relación al control del insumo esencial, al AICM le corresponde de manera exclusiva la administración del aeropuerto y la prestación de los servicios aeroportuarios. El AICM es el único agente económico que controla el insumo esencial y que puede dar acceso a la infraestructura del Aeropuerto, así como prestar los servicios aeroportuarios de aterrizaje y despegue, plataforma y control de plataformas en el aeropuerto.

La investigación de la autoridad investigadora de la Cofece identificó que **existen Transportistas Aéreos que efectúan operaciones de aterrizaje y despegue sin una asignación por parte del Administrador Aeroportuario**, y únicamente reportando a la Comandancia General del Aeropuerto. **Durante la temporada de verano 2014, se efectuaron 563 vuelos sin un horario de aterrizaje y despegue asignado**; 41 por ciento se trató de una operación de despegue, mientras que el restante 59 por ciento correspondió a aterrizajes. La operación de este tipo de vuelos difícil y retrasó la operación del resto de los Transportistas Aéreos.

### Procedimiento para la cancelación de slots

Una vez que las aerolíneas cumplieron con los requisitos y adquirieron los slots para realizar sus operaciones, existen dos momentos para que los Transportistas Aéreos cancelen horarios de aterrizaje y despegue. **Primero**, durante la eta-

pa previa a la asignación de “Horarios de Largo Plazo”, donde los Transportistas Aéreos deben devolver horarios de aterrizaje y despegue que no les será viable operar durante la temporada. **Segundo**, una vez iniciada la temporada, es decir, en la operación diaria.

La Cofece identificó que este tipo de cancelaciones dificulta que otros Transportistas Aéreos estén en posibilidad de aprovechar los horarios de aterrizaje y despegue liberados por otras aerolíneas, toda vez que los slots pueden ser cancelados el mismo día en que se iban a operar y, por lo tanto, los demás Transportistas Aéreos están imposibilitados para planear y comercializar vuelos.

Lo anterior, ocasiona que estos horarios de aterrizaje y despegue no sean aprovechados por un potencial competidor. En este orden de ideas, el actual procedimiento de cancelación de horarios de aterrizaje y despegue inhibe las condiciones de competencia en un mercado en donde existen restricciones de acceso (saturación de capacidad de campo aéreo en este caso).

La Cofece identificó que las cancelaciones se pueden efectuar hasta una hora antes de iniciar la operación del vuelo y esto significa que un Transportista aéreo puede retener hasta el último momento un horario que no pretenda operar, sin que otra aerolínea pueda solicitarlo.

Además y lo que resulta lo más alarmante de esta situación, es que está práctica no condiciona en ningún momento el retiro de prioridad en su asignación para la próxima temporada, ya que el procedimiento de cancelación prevé que, siempre y cuando se cancele un horario de aterrizaje y despegue en tiempo y forma, dicho horario **se calificará como operado** para fines de mantener el Criterio de Prioridad de asignación para la próxima temporada equivalente.

Adicionalmente, las aerolíneas pueden ceder o intercambiar con otros transportistas aéreos los horarios de aterrizaje y despegue, lo que debe preocuparnos sobremanera si tenemos claro que es un mercado altamente concentrado y del total de vuelos operados en 2014 Aeroméxico operó 46 por ciento y Volaris 20.4 por ciento.

### Consecuencias de la falta de competencia

**Un dato sumamente revelador** es que en condiciones de saturación, el **Administrador Aeroportuario tiene la facultad de retirar horarios** de aterrizaje y despegue cuando los Transportistas Aéreos, por causas imputables a ellos,

tales como no operar los horarios de aterrizaje y despegue asignados en una proporción igual o mayor a 85 por ciento u observen demoras en un 15 por ciento<sup>19</sup>.

Sin embargo, **la Cofece concluyó que no se tiene registro de que se hayan retirado horarios por esta causa**, incluso el AICM señaló que en el aeropuerto “no se han efectuado subastas de horarios de aterrizaje y despegue (retirados)”. **Por lo tanto, ninguno de los métodos de reasignación de horarios de aterrizaje y despegue previstos en el marco jurídico en la materia, ha surtido efecto alguno en el aeropuerto.**

Lo anterior, pese a que durante 2014, los Transportistas Aéreos no utilizaron, en promedio, 37 por ciento del total de horarios de aterrizaje y despegue que se les asignó bajo el criterio de prioridad (“Horarios de Largo Plazo”). Y Bajo este concepto, Magnicharters y VivaAerobus, no operaron el 58 por ciento y 41 por ciento respectivamente, de los horarios de aterrizaje y despegue que se les asignó. En un caso similar, Aeromar y Grupo Aeroméxico no operaron vuelos para un 39 por ciento y Volaris e Interjet no utilizados, 16 por ciento y 29 por ciento, respectivamente.

Resalta que Grupo Aeroméxico, siendo el Transportista Aéreo que ostenta el mayor número de horarios de aterrizaje y despegue en el aeropuerto, operó 40 por ciento de sus horarios con una diferencia superior a quince minutos. En un caso similar se ubica a Interjet, Volaris, VivaAerobus y Aeromar, con porcentajes de 34 por ciento, 32 por ciento, 47 por ciento y 37 por ciento respectivamente. Lo anterior, confirma el señalamiento de la Cofece respecto a que el Administrador Aeroportuario no ha cumplido con su función respecto a la administración eficiente de la asignación de slots.

En relación a este tema, la OCDE ha mencionado que “en cuanto a la transportación aérea, el acceso equitativo a los slots de aterrizaje y despegue en el aeropuerto de la Ciudad de México, que opera a su máxima capacidad, será fundamental para garantizar una competencia abierta. Actualmente, la asignación de dichos slots no es transparente y se basa en gran medida en el mantenimiento de derechos adquiridos; además, es controlada por un comité en el cual sólo están representados los grandes actores”<sup>20</sup>

Es importante mencionar que también la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA) ha mostrado su preocupación sobre la saturación del aeropuerto y la necesidad de una gestión eficaz de slots para maximizar la capacidad

limitada y aumentar los beneficios económicos y sociales, derivado de que el AICM es considerado como un aeropuerto de nivel 3. En virtud de ello, la Asociación firmo un Memorando con la SCT para asesorar a la Dependencia a fin de garantizar la optimización de la asignación de franjas horarias en el aeropuerto y la aplicación de mejores prácticas globales de conformidad con las Directrices Mundiales de Slots (WSG, Worldwide Slot Guidelines)<sup>21</sup>.

Para el Partido Acción Nacional, resulta fundamental que la SCT, como responsable del sector, investigue e informe a esta Cámara de Diputados, respecto al señalamiento de la Cofece de la **existencia de Transportistas Aéreos que efectúan operaciones de aterrizaje y despegue sin una asignación por parte del Administrador Aeroportuario**. Se requiere que la Secretaría explique con toda puntualidad por qué no ha hecho nada para frenar este tipo de operaciones.

Asimismo, sirva esta intervención para solicitar una investigación al Administrador Aeroportuario para que se revisen los criterios con los que se opera el AICM y que se informe por qué no se han retirado horarios de aterrizaje y despegue si la investigación de la Cofece señala que las aerolíneas no han cumplido con la puntualidad correspondiente.

Para **Acción Nacional** es momento de actuar, se ha dicho hasta el cansancio que no existen condiciones de competencia en el AICM, los análisis y opiniones coinciden que el mercado se encuentra concentrado y se ha comprobado que en algunas rutas se paga hasta un 30% adicional porque no existe competencia o mejor dicho, porque no se permite la competencia.

Dejar que las cosas sigan igual, podría convertirnos en cómplices y después de escuchar estos datos y conocer los resultados de la investigación de la Cofece, también nos haría responsables de que los mexicanos no tengan acceso a un servicio de clase mundial.

Para el **Partido Acción Nacional**, es necesaria la reforma a la Ley de Aeropuertos con la finalidad de ajustar o rediseñar las reglas con las que se asignan los horarios de aterrizaje y despegue para que más empresas ofrezcan sus servicios y para que la competencia nos beneficie a todos.

### Modificación a los artículos 6, 62 y 63

Las modificaciones propuestas a estos artículos tienen como objetivo transparentar y monitorear los procedimientos relacionados con la asignación, renovación y cancelación de los horarios de aterrizaje y despegue. Por otro lado, se considera fundamental que se hagan públicos los criterios para determinar el uso indebido de un horario asignado y se aplique las sanciones o la reasignación de slots a quienes verdaderamente harán uso de ellos. Asimismo, se propone un monitoreo bienal de la Cofece para que se garanticen condiciones de competencia y libre concurrencia.

A todos nos conviene que el Congreso cuente con la opinión permanente de la Cofece, porque se convertirá en el mejor incentivo para que se cumpla la ley y se garantice que el órgano regulador más importante en esta materia sugiera las mejores prácticas internacionales que nos permitan avanzar en materia de competitividad y mayores beneficios para los usuarios de este transporte.

LEY VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
<p><b>ARTICULO 6.</b> La Secretaría, como autoridad aeroportuaria, tendrá las siguientes atribuciones, sin perjuicio de las otorgadas a otras dependencias de la administración pública federal:</p> <p>I. a III. ...</p> <p>IV. Establecer las reglas de tránsito aéreo y las bases generales para la fijación de horarios de aterrizaje y despegue y las prioridades de turno de las aeronaves;</p> <p><b>ARTICULO 62.</b> El comité de operación y horarios emitirá recomendaciones relacionadas con:</p> <p>I. El funcionamiento, operación y horario del aeropuerto;</p> <p>II. El programa maestro de desarrollo del aeropuerto y sus modificaciones;</p> <p>III. La asignación de horarios de operación, áreas, posiciones de contacto y remotas, itinerarios y de espacios dentro del aeropuerto, de acuerdo a los criterios establecidos;</p> <p>IV. Las condiciones para la prestación de los servicios aeroportuarios y complementarios;</p> <p>V. Las tarifas y los precios;</p> <p>VI. Las reglas de operación;</p> <p>VII. Las medidas necesarias para la eficiente operación aeroportuaria;</p> <p>VIII. La solución de los conflictos entre la administración del aeropuerto y los prestadores de servicios, y</p> <p>IX. Las quejas de los usuarios.</p> <p>Sin correlativo</p> <p>Sin correlativo</p>	<p><b>ARTICULO 6.</b> La Secretaría, como autoridad aeroportuaria, tendrá las siguientes atribuciones, sin perjuicio de las otorgadas a otras dependencias de la administración pública federal:</p> <p>I. a III. ...</p> <p>IV. Establecer las reglas de tránsito aéreo y las bases generales para la fijación de horarios de aterrizaje y despegue, las prioridades de turno de las aeronaves <b>y los criterios para determinar el uso indebido de un horario asignado;</b></p> <p><b>ARTICULO 62.</b> El comité de operación y horarios emitirá recomendaciones relacionadas con:</p> <p>I. El funcionamiento, operación y horario del aeropuerto;</p> <p>II. El programa maestro de desarrollo del aeropuerto y sus modificaciones;</p> <p>III. La asignación de horarios de operación, áreas, posiciones de contacto y remotas, itinerarios y de espacios dentro del aeropuerto, de acuerdo a los criterios establecidos;</p> <p>IV. Las condiciones para la prestación de los servicios aeroportuarios y complementarios;</p> <p>V. Las tarifas y los precios;</p> <p>VI. Las reglas de operación;</p> <p>VII. Las medidas necesarias para la eficiente operación aeroportuaria;</p> <p>VIII. La solución de los conflictos entre la administración del aeropuerto y los prestadores de servicios, y</p> <p>IX. Las quejas de los usuarios.</p> <p>X. La transparencia, el monitoreo y control de los procedimientos relacionados con la asignación de horarios de aterrizaje y despegue.</p> <p>XI. Monitoreo del uso de los horarios de aterrizaje y despegue asignados con el fin de obtener un registro de la conducta de los concesionarios o</p>

<p>Sin correlativo</p> <p>En el seno del comité, los participantes coordinarán sus acciones y asumirán los compromisos necesarios para el eficiente funcionamiento del aeropuerto.</p> <p>En los aeródromos civiles donde se ubiquen bases aéreas militares o aeronavales, el comandante del mismo y el de la instalación militar, coordinarán lo conducente en las fracciones I a IV y VI de este artículo, a fin de dar prioridad a las operaciones aéreas militares por razones de seguridad nacional, interior y apoyo a la población civil en casos de desastre.</p> <p><b>ARTÍCULO 63.</b> En los aeropuertos el administrador aeroportuario determinará los horarios de aterrizaje y despegue y las prioridades de turno de las aeronaves, de conformidad con bases que fije el reglamento respectivo bajo criterios equitativos y no discriminatorios y, oyendo la recomendación del comité de operación y horarios a que se refiere el artículo 61 de esta Ley.</p>	<p>permisionarios de los servicios de transporte aéreo, a través del tiempo.</p> <p><b>XII. Procedimientos para la asignación, renovación y cancelación de los horarios de aterrizaje y despegue.</b></p> <p><b>XIII. Criterios para determinar el uso indebido de un horario asignado.</b></p> <p>En el seno del comité, los participantes coordinarán sus acciones y asumirán los compromisos necesarios para el eficiente funcionamiento del aeropuerto.</p> <p>En los aeródromos civiles donde se ubiquen bases aéreas militares o aeronavales, el comandante del mismo y el de la instalación militar, coordinarán lo conducente en las fracciones I a IV y VI de este artículo, a fin de dar prioridad a las operaciones aéreas militares por razones de seguridad nacional, interior y apoyo a la población civil en casos de desastre.</p> <p><b>ARTÍCULO 63.</b> En los aeropuertos el administrador aeroportuario determinará los horarios de aterrizaje y despegue y las prioridades de turno de las aeronaves, a partir de las recomendaciones del comité de operación y horarios a que se refiere el artículo 62 de esta Ley.</p> <p>Respecto del aeródromo que la Secretaría resuelva que se encuentra en condiciones de saturación, la Comisión Federal de Competencia opinará en forma bialenal del proceso de asignación de horarios de aterrizaje y despegue de conformidad con las fracciones XIII, XIV y XV del artículo 12 de la Ley Federal de Competencia Económica e informará a la Secretaría y al Congreso de la Unión los resultados de su análisis.</p>
--	---

Con base en todo lo indicado, se propone a esta soberanía el siguiente proyecto de

**Decreto**

**Primero.** Se reforman los artículos 50, 51 y 52 y se adicionan los artículos 52 Bis, 52 Ter y 52 Quáter a la Ley de Aviación Civil, para quedar como sigue:

**Artículo 50.** En servicios de transporte aéreo nacional, los pasajeros:

- a) **Deberán documentar o registrar su presencia en el aeropuerto, en los términos en que lo establezca el reglamento, tomando en cuenta las características físicas del aeropuerto.**
- b) **Tendrán derecho al transporte de su equipaje dentro de los límites de peso, volumen o número de piezas establecidos en el reglamento y disposiciones correspondientes, y al efecto se expedirá un talón de equipaje.**

**Artículo 51.** Para los servicios de transporte aéreo internacional:

- a) **Los pasajeros deberán presentarse dos horas y media previa a la salida del vuelo, cuando se documente equipaje y 2 horas sin él.**

**b) El contrato de transporte aéreo de pasajeros, así como los límites de peso, volumen o número de piezas se sujetará a lo dispuesto en los tratados y en esta ley.**

Para este tipo de servicios, el concesionario o permisionario deberá exigir a los pasajeros la presentación de los documentos oficiales que acrediten su legal internación al país de destino del vuelo respectivo.

**Artículo 52.** Cuando se cancele el vuelo por causas imputables al concesionario o permisionario, a elección del pasajero, deberá:

- I. Reintegrarle el precio del boleto o billete de pasaje o la proporción que corresponda a la parte no realizada del viaje;**
- II. Ofrecerle, con todos los medios a su alcance, transporte sustituto en el primer vuelo disponible y proporcionarle, como mínimo y sin cargo, los servicios de comunicación telefónica o cablegráfica al punto de destino; alimentos de conformidad con el tiempo de espera que medie hasta el embarque en otro vuelo; alojamiento en hotel del aeropuerto o de la ciudad cuando se requiera pernocta y, en este último caso, transporte terrestre desde y hacia el aeropuerto, o**
- III. Transportarle en la fecha posterior que convenga al mismo pasajero hacia el destino respectivo, sin cargo alguno.**

En los casos de las fracciones I y III anteriores, el concesionario o permisionario deberá cubrir, además, una indemnización al pasajero afectado que no será inferior al 100 por ciento del precio del boleto o billete de pasaje o de la parte no realizada del viaje y en el caso de la fracción II la indemnización no será menor al 50 por ciento del precio del boleto o billete o de la parte no realizada del viaje.

**Artículo 52 Bis.** Cuando se expidan boletos en exceso a la capacidad disponible de la aeronave, se hará del conocimiento de los pasajeros que adquieran dichos boletos y se deberá precisar el orden de prelación en que se expidan, con la finalidad de que ingresen a la aeronave en el mismo orden.

El concesionario o permisionario podrá hacer uso de los asientos que no hayan sido confirmados en los términos



del inciso a) de los artículos 50 y 51 y en su caso, podrá solicitar voluntarios que renuncien a su asiento a cambio de algunos beneficios.

El pasajero que acepte ceder su asiento tendrá derecho a los beneficios de las fracciones II y III del artículo 52 y a una indemnización que no será inferior al 20 por ciento del valor del boleto o billete de pasaje o de la parte no realizada del viaje.

Los pasajeros que hayan adquirido boletos relativos al exceso a la capacidad disponible de la aeronave, sólo tendrán derecho a que se les reintegre el precio del boleto o que se les reasigne en el primer vuelo disponible, sin cargo alguno.

**Artículo 52 Ter.** Anticipar la hora de salida de cualquier vuelo obliga al concesionario o permisionario, a cumplir con lo establecido en las fracción I a III del artículo 52.

Los pasajeros que no acepten la modificación del horario de salida o que se les niegue el embarque por esta razón, tendrán derecho a los beneficios de las fracciones I a III del artículo 52 y a una indemnización que no podrá ser inferior al 100 por ciento del valor de boleto o billete de pasaje o de la parte no realizada del viaje.

**Artículo 52 Quáter.** Cuando el retraso de la hora de salida del vuelo estipulado en el contrato, sea por causas imputables al concesionario o permisionario, se otorgará una indemnización al pasajero de acuerdo a lo siguiente:

- a) 20 por ciento por retrasos hasta por 2 horas.
- b) 50 por ciento por retrasos hasta por 4 horas.
- c) Retrasos de más de 5 horas reciben todos los beneficios del artículo 52.

**Segundo.** Se reforman la fracción IV del artículo 6 y el primer párrafo del artículo 63; se adicionan las fracciones X a la XIII al artículo 62 y se adiciona un segundo párrafo al artículo 63 de la Ley de Aeropuertos, para quedar como sigue:

**Artículo 6.** La secretaría, como autoridad aeroportuaria, tendrá las siguientes atribuciones, sin perjuicio de las otor-

gadas a otras dependencias de la administración pública federal:

I. a III. ...

IV. Establecer las reglas de tránsito aéreo y las bases generales para la fijación de horarios de aterrizaje y despegue, las prioridades de turno de las aeronaves y los criterios para determinar el uso indebido de un horario asignado;

**Artículo 62.** El comité de operación y horarios emitirá recomendaciones relacionadas con:

I. a IX. ...

X. La transparencia, el monitoreo y control de los procedimientos relacionados con la asignación de horarios de aterrizaje y despegue.

XI. Monitoreo del uso de los horarios de aterrizaje y despegue asignados con el fin de obtener un registro de la conducta de los concesionarios o permisionarios de los servicios de transporte aéreo, a través del tiempo.

XII. Procedimientos para la asignación, renovación y cancelación de los horarios de aterrizaje y despegue.

XIII. Criterios para determinar el uso indebido de un horario asignado.

...

...

**Artículo 63.** En los aeropuertos el administrador aeroportuario determinará los horarios de aterrizaje y despegue y las prioridades de turno de las aeronaves, a partir de las recomendaciones del comité de operación y horarios a que se refiere el artículo 62 de esta ley.

**Respecto del aeródromo que la Secretaría resuelva que se encuentra en condiciones de saturación, la Comisión Federal de Competencia opinará en forma bienal del proceso de asignación de horarios de aterrizaje y despegue de conformidad con las fracciones XIII, XIV y XV del artículo 12 de la Ley Federal de Competencia Económica e informará a la Secretaría y al Congreso de la Unión los resultados de su análisis.**

### Transitorio

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

#### Notas:

1 [http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/58090/Informe\\_Sobre\\_Acciones\\_Relevantes\\_de\\_la\\_SCT.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/58090/Informe_Sobre_Acciones_Relevantes_de_la_SCT.pdf)

2 De acuerdo con el Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco) México ocupa la posición 64 en infraestructura de transporte aéreo en el Índice de Competitividad del Foro Económico Mundial y el último en logística comercial entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Y resalta que la calidad de los servicios de la terminal del AICM se ha agudizado. Tan sólo entre 2009 y 2010, la terminal capitalina pasó del sitio 124 al 138 en el ranking de Skytrax, Compañía auditora que analiza la calidad de aerolíneas y aeropuertos de todo el mundo, en evaluación de procesos como tiempos de espera, migración, seguridad, instalaciones, entre otros.

3 <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/negocios/2016/03/7/aerolineas-ganan-mas-en-2015-pero-usuarios-pierden>

4 [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5382063&fecha=16/02/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5382063&fecha=16/02/2015)

5 [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5428226&fecha=29/02/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5428226&fecha=29/02/2016)

6 Tras una exhaustiva investigación, se determinó preliminarmente la existencia de un Insumo Esencial, el cual consiste en la infraestructura de la pista, las calles de rodaje, las ayudas visuales y las plataformas del Aeropuerto. Durante la investigación se encontró que el mecanismo de acceso al Insumo Esencial genera una serie de efectos anticompetitivos en el mercado investigado, tales como: alta concentración, baja disponibilidad de horarios que inhibe la entrada o la expansión de las empresas, el establecimiento de precios elevados y escasa innovación en rutas. Se identificó la utilización ineficiente del Insumo Esencial, con efectos adversos a la competencia, debido a problemas en el procedimiento de asignación, calificación y monitoreo del uso de los horarios de aterrizaje y despegue

7 Magnicharters y Vivaaerobus, no los utilizaron en un 58 por ciento y 41 por ciento, respectivamente. Aeromar y Grupo Aeroméxico no operaron vuelos en un 39 por ciento. Volaris e Interjet no utilizados 16 por ciento y 29 por ciento, respectivamente.

8 <http://a21.com.mx/aeropuertos/2015/11/06/atribuyen-retrasos-en-aicm-ineficiencia-por-parte-de-autoridades>

9 Disponible en: <http://bcn.cl/1npqm> (Octubre, 2014)

10 Disponible en: <http://bcn.cl/1nmya> (Octubre, 2014)

11 Artículo 4o. Reglamento (CE) no 261/2004.

12 <http://www.banxico.org.mx/dyn/portal-mercado-cambiario/index.html>

13 <http://www.aztecanoticias.com.mx/notas/finanzas/247386/sobre-venta-de-vuelos-queja-mas-recurrente-en-semana-santa-profeco>

<http://www.elfinanciero.com.mx/empresas/aerolineas-pagan-69-mas-por-reclamos-en-semana-santa-profeco.html>

<http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2016/03/29/registran-volaris-y-vivaerobus-la-mayor-sobreventa-de-vuelos-6855.html>

14 <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/empeora-impuntualidad-de-aerolineas-mexicanas-en-el-aicm.html>

15 **Artículo 61.** En cada aeropuerto se constituirá un comité de operación y horarios que estará integrado por el concesionario del aeropuerto a través del administrador aeroportuario, por el comandante de aeródromo y por las demás autoridades civiles y militares que intervienen en el mismo, así como por los representantes de los concesionarios y permisionarios del servicio de transporte aéreo y de los prestadores de servicios.

Dicho comité será presidido por el administrador aeroportuario y su funcionamiento y operación se ajustará a un reglamento interno que se incluirá en las reglas de operación del aeropuerto.

**Artículo 62.** El comité de operación y horarios emitirá recomendaciones relacionadas con:

I. El funcionamiento, operación y horario del aeropuerto.

16 [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5330784&fecha=24/01/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5330784&fecha=24/01/2014)

17 <http://www.gob.mx/sct/estructuras/alfonso-sarabia-de-la-garza>

18 La Cofece publicó el pasado 29 de febrero, el Extracto del Dictamen preliminar del expediente IEBC-001-2015. [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5428226&fecha=29/02/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5428226&fecha=29/02/2016)

## 19 Ley de Aeropuertos

**Artículo 99.** En el supuesto de que la Secretaría resuelva que un aeródromo se encuentra en condiciones de saturación en campo aéreo en horarios específicos, el administrador aeroportuario, a partir de que surta efectos dicha resolución, asignará los horarios de aterrizaje y despegue aplicando, en lo conducente, las bases señaladas en los artículos 95 y 96 anteriores y las que a continuación se indican:

I. Durante los primeros cuatro años, la asignación de horarios de despegue y aterrizaje se realizará de acuerdo a lo siguiente:

a) El administrador aeroportuario deberá retirar a los transportistas aéreos los horarios de aterrizaje o despegue que durante el año anterior, por causas imputables a ellos, no hubieran utilizado en una proporción igual o mayor a 85 por ciento o hubieren tenido demoras en un 15 por ciento o más;

20 Getting it Right, una Agenda Estratégica para las Reformas en México. OCDE 2012. Disponible en <http://www.oecd.org/centrodemexico/Getting%20It%20Right%20EBOOK.pdf>

21 Un aeropuerto de nivel 3 presenta las siguientes condiciones:

a) La demanda de infraestructura aeroportuaria supera considerablemente la capacidad del aeropuerto durante el periodo en cuestión.

b) La expansión de la infraestructura aeroportuaria para satisfacer la demanda no es viable a corto plazo.

c) Los intentos por resolver el problema a través de ajustes voluntarios en la programación han fallado o no son efectivos y

d) Como resultado, se requiere un procedimiento de asignación, por lo que todas las compañías aéreas y los operadores de aeronaves deben de tener un slot asignado por un coordinador para poder aterrizar despegar del aeropuerto durante los periodos en que tiene lugar la asignación de slots.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 15 de diciembre de 2016.— Diputados: Ulises Ramírez Núñez y Miguel Ángel Salim Alle (rúbricas).»

**Se remite a la Comisión de Transportes, para dictamen.**

## CÓDIGO PENAL FEDERAL

«Iniciativa que adiciona el artículo 162 del Código Penal Federal, a cargo de la diputada María Guadalupe Oyervides Valdez, del Grupo Parlamentario del PRI

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados y demás disposiciones jurídicas aplicables, la suscrita, María Guadalupe Oyervides Valdez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, presenta y somete a consideración de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona una fracción al artículo 162 del Código Penal Federal, al tenor de lo siguiente:

### Problemática

De conformidad con el artículo décimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: *los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la Ley Federal y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional. La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas.*

Actualmente, en el Estado mexicano es legal la compra y venta de armas, así como portarlas en vía pública o mantenerlas en domicilios privados con fines de defensa propia e incluso se permite la importación de armas en ciertas circunstancias, en el artículo 55 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos se establecen los criterios específicos para la importación y exportación de armamento, para tales fines es necesario contar con permisos ordinarios o extraordinarios, y deberán destinarse al uso exclusivo que se señale en dichos permisos, mismos que están regulados por la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena).

El Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI, por su sigla en inglés), afirma que a nivel internacional el volumen de transferencias de grandes armas ha crecido de forma continuada desde 2004 y se incrementó un 14% entre 2006-10 y 2011-15. Además, seña-

la que seis de los 10 principales importadores de armas en el periodo de cinco años 2011-15 son de Asia y Oceanía: India (14% de las importaciones globales de armas), China (4,7%), Australia (3,6%), Pakistán (3,3%), Vietnam (2,9%) y Corea del Sur (2,6%). Las importaciones por parte de países de Asia y Oceanía crecieron un 26% entre 2006-10 y 2011-15. Así mismo las importaciones de armas por parte de Estados de Oriente Medio crecieron un 61% en el mismo periodo.

Respecto a las exportaciones, Estados Unidos se mantiene al frente como el principal exportador de armamento a nivel mundial con el 33% del total de las exportaciones de armas, seguido por Rusia que contabilizó el 25% del total de exportaciones en el último periodo de cinco años, las exportaciones por parte de China se situaron justo por encima de las de Francia en el periodo 2011-15.

Por otro lado, las importaciones de armas en México crecieron un 331% en el periodo 2011-15 comparado con el de 2006-10,<sup>1</sup> derivado principalmente de la guerra contra las drogas. En total para este periodo el 52% de las transferencias bélicas provienen de Estados Unidos.

Si bien se reconocen importantes esfuerzos conjuntos en materia de regulación y registro de armas de fuego realizado por las autoridades mexicanas y estadounidenses, el tráfico de armas es un delito creciente en el país que deriva en actividades ilícitas como el crimen organizado y todo tipo de organizaciones delictivas, es innegable la violencia en el acontecer diario del país dejando miles de costos humanos a su paso. De acuerdo con datos de la Agencia de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos de Estados Unidos (ATF, por sus siglas en inglés), 73.684 armas de fuego incautadas en México entre 2009-2014, tienen su origen en el país vecino, principalmente en los estados de la frontera sudoeste, parte de este armamento es adquirido de manera legal en las tiendas y ferias de armas de los Estados Unidos y posteriormente se trafican de manera ilegal a nuestro país. Si bien este problema ha sido plenamente identificado, las autoridades de ambos países han detectado un nuevo factor que pone en riesgo los esfuerzos para combatir el tráfico de armas de fuego, en principio el problema consiste en el envío clandestino por piezas de armas para posteriormente ser ensambladas en el territorio nacional, actividad que resulta más difícil de rastrear.

De modo que resulta necesario contener y hacer frente al problema de envío clandestino de armas por pieza de Estados Unidos a México, con el propósito de contrarrestar la

espiral de violencia que deriva de esta nueva forma de tráfico de armas.

### Situación en México

La Oficina de Fiscalización Superior del Gobierno de los Estados Unidos (GAO, por sus siglas en inglés) publicó en enero del presente año,<sup>2</sup> un detallado reporte del tráfico de armas hacia México y el vínculo que tienen con crímenes violentos cometidos por las organizaciones de narcotráfico y crimen organizado, en dicho documento señala el creciente problema de tráfico por pieza de armas hacia nuestro país, el trabajo coordinado entre la Agencia de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos y el Departamento de Inmigración y Control de Aduanas de Seguridad Nacional (ICE, por sus siglas en inglés), a través de la Estrategia Nacional Antinarcóticos de la Frontera Suroeste, dan seguimiento del progreso basado en el número de armas incautadas en México y su vínculo con los Estados Unidos; sin embargo, aclaran que ese número no refleja el volumen total de tráfico de armas de fuego de los Estados Unidos, ya que el tráfico por pieza de armas se ha convertido en un problema creciente y refleja una nueva forma de operar de los criminales.

Por más de una década el gobierno mexicano ha tratado de combatir el creciente poder de los grupos criminales, esta estrategia se convirtió en prioridad durante el año 2006, a la fecha continua el problema de tráfico de armas que sirven de suministro para las organizaciones delictivas con el propósito de ejercer control sobre el territorio en que operan, además de ser empleadas en distintas actividades ilícitas, corrompiendo la paz a lo largo del territorio nacional. Cabe mencionar que las autoridades señalaron que las armas de fuego de elección para los traficantes de drogas son los rifles de alto calibre de asalto, como el tipo AK y AR 15, que están disponibles para su compra en los Estados Unidos.

Debido a la naturaleza ilícita del tráfico, el número exacto de las armas de fuego traficadas desde los Estados Unidos a México se desconoce, sin embargo, la ATF utiliza el número de armas de fuego incautadas como un indicador para estimar la magnitud del tráfico ilícito de armas de fuego.

Según datos de la ATF, de las 104,850 armas de fuego incautadas por las autoridades mexicanas presentan algún tipo de registro para rastrear su origen, entre 2009 a 2014, hubo 73.684, o 70 por ciento, que tiene origen en los Estados Unidos, otro 17% se adquirió en otros países como

España (3,786), China (3,027), Italia (2,186), Alemania (1,522) y Rumania (1,287).

En México se estima que hay aproximadamente 15 millones de armas en circulación, de las cuales casi 13 millones son ilegales,<sup>3</sup> cantidad suficiente para armar a uno de cada tres personas en el país. Además, alrededor de 2 mil armas son introducidas de manera ilegal al país por día, procedentes de Estados Unidos, principalmente de los Estados de Texas, California, Arizona y Nuevo México.

Actualmente, se tiene detectado un nuevo factor que dificulta los esfuerzos combinados de las autoridades mexicanas y estadounidenses en el combate al tráfico de armas, que consiste en el envío clandestino de piezas de armas a México para posteriormente ser ensambladas. Según información presentada por la ATF, las piezas consisten en: receptores sin terminar, martillos, culatas, empuñaduras de pistola, pernos, tornillos, resortes, gatillos y otros artículos que no son considerados armas de fuego y su envío no está controlado.

Generalmente, las leyes federales de Estados Unidos obligan a los fabricantes e importadores de armas de fuego a identificarlas con un número de serie, pero esto no aplica cuando se trata de piezas. Los licenciatarios de armas de fuego y otros minoristas no están obligados a reportar la adquisición y disposición de partes de armas de fuego. Por otro parte, cualquier persona en Estados Unidos puede adquirir legalmente las piezas, eso incluye a personas que tienen prohibido adquirir armas de fuego por su situación legal, como es el caso de convictos.<sup>4</sup>

Las piezas de armas de fuego son pequeñas y cuando se transportan por separado no son fácilmente identificables como elementos destinados a la producción de armas de fuego. También son fáciles de ocultar, por lo que es más difícil para las autoridades aduaneras detectar envíos ilícitos de este tipo de piezas.

De acuerdo con funcionarios de la ATF, no existen datos fiables sobre el envío de piezas del arma de fuego desde los Estados Unidos a México. No obstante, las recientes incautaciones de armas hechas con piezas sin marcar, y equipos utilizados para ensamblar en México sugieren una dependencia importante de esta fuente de armas. Por ejemplo, en el año 2014 en Guadalajara, se incautaron cientos de receptores sin terminar y piezas de equipos sofisticados que se utilizan para completar los rifles de alto calibre, en Ti-

juana la policía del estado de Baja California incauto 25 rifles en proceso de ensamblaje con piezas de armas de fuego provenientes de Estados Unidos.

La versión final del armamento tiene su origen en el territorio nacional utilizando las piezas enviadas del país vecino y como carecen de registro o número de serie en las piezas, resulta imposible rastrear las armas o impedir que lleguen a manos de los delincuentes.

Por último, la ATF y el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de Estados Unidos señalan que la corrupción y falta de regulación representan un problema importante para el avance efectivo en el combate al tráfico de armas.

La importación de armas, cartuchos y explosivos a México se encuentra regulada por el “Acuerdo que establece la clasificación y codificación de las mercancías cuya importación o exportación están sujetas a regulación por parte de la Secretaría de la Defensa Nacional”, y la autoridad encargada de su aplicación es la Dirección General del Registro Federal de Armas de Fuego y Control de Explosivos, dependiente de la Secretaría de la Defensa Nacional.<sup>5</sup>

Entre los artículos de uso restringido: *no se autoriza su importación o exportación salvo a corporaciones de seguridad pública, se encuentran*: Piezas o mecanismos sin los cuales un arma de fuego no puede funcionar. Sin embargo, como se señaló con anterioridad el envío de piezas de armas se ha convertido en un problema creciente de Seguridad Pública.

En virtud de la información y cifras previamente señaladas destaca la necesidad de incrementar la regulación y control de armas completas y por piezas con el propósito de fortalecer el marco institucional y ejercer mayor vigilancia en la compra, venta y distribución del armamento importado para evitar su uso discrecional con fines delictivos.

### Argumentación

El artículo 10/o. señala el derecho de los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa con la excepción de las prohibidas por la Ley Federal y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional, determinando la Ley Federal los casos, condiciones, requisitos y lugares en los cuales se podrá autorizar la portación de armas.<sup>6</sup>

Adicionalmente, en el la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos en el capítulo III *De la importación y exportación* se establecen los criterios específicos para la importación y exportación de armamento, señalados en el artículo 55 que a la letra dice: *las armas, objetos y materiales a que se refiere esta Ley que se importen al amparo de permisos ordinarios o extraordinarios, deberán destinarse precisamente al uso señalado en dichos permisos. Cualquier modificación, cambio o transformación que pretenda introducirse al destino señalado, requiere de nuevo permiso.*

Así mismo en el Código Penal Federal en su artículo 160 señala que *a quien porte, fabrique, importe o acopie sin un fin lícito instrumentos que sólo puedan ser utilizados para agredir y que no tengan aplicación en actividades laborales o recreativas, se le impondrá prisión de tres meses a tres años o de 180 a 360 días multa y decomiso.* Sin embargo, a la luz del envío discrecional e indiscriminado de piezas de armas a México para posteriormente ser ensambladas y utilizadas con fines delictivos, resulta prioritario penalizar a los sujetos que importen piezas de armas prohibidas con fines ilícitos y sin el permiso correspondiente, esta iniciativa tiene como propósito disminuir y desincentivar el envío por pieza de armas que deriva en aumentos desproporcionados de violencia en el país.

**En vista de las anteriores consideraciones, y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos someto a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de modificación del Código Penal Federal con el fin de sancionar a las personas que importen piezas de armas prohibidas con fines ilícitos y sin el permiso correspondiente.**

**Ordenamiento a modificar, texto normativo propuesto y artículo transitorio**

El propósito de esta iniciativa es disminuir y desincentivar el envío discrecional e indiscriminado de piezas de armas a México para posteriormente ser ensambladas y utilizadas con fines delictivos, de modo que resulta prioritario penalizar a los sujetos que importen piezas de armas prohibidas con fines ilícitos y sin el permiso correspondiente que deriva en aumentos desproporcionados de violencia en el país, de conformidad con lo establecido en el Código Penal Federal y en la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p><b>CAPITULO III</b> <b>Armas prohibidas</b></p> <p><b>Artículo 162.-</b> Se aplicará de seis meses a tres años de prisión o de 180 a 360 días multa y decomiso:</p> <p>I.- Al que importe, fabrique o venda las armas enumeradas en el artículo 160; o las regale o trafique con ellas;</p> <p>II.- Al que ponga a la venta pistolas o revólveres, careciendo del permiso necesario;</p> <p>III.- Al que porte una arma de las prohibidas en el artículo 160;</p> <p>IV.- Al que, sin un fin lícito o sin el permiso correspondiente, hiciere acopio de armas, y</p> <p>V.- Al que, sin licencia, porte alguna arma de las señaladas en el artículo 161.</p> <p>En todos los casos incluidos en este artículo, además de las sanciones señaladas, se decomisarán las armas.</p> <p>Los funcionarios y agentes de la autoridad pueden llevar las armas necesarias para el ejercicio de su cargo.</p>	<p><b>CAPITULO III</b> <b>Armas prohibidas</b></p> <p><b>Artículo 162.-</b> Se aplicará de seis meses a tres años de prisión o de 180 a 360 días multa y decomiso:</p> <p>I. I.- Al que importe, fabrique o venda las armas enumeradas en el artículo 160; o las regale o trafique con ellas;</p> <p>II. <b>Al que, sin un fin lícito o sin el permiso correspondiente, importe piezas de las armas enumeradas en el artículo 160 ;</b></p> <p>III. Al que ponga a la venta pistolas o revólveres, careciendo del permiso necesario;</p> <p>IV. Al que porte una arma de las prohibidas en el artículo 160;</p> <p>V. Al que, sin un fin lícito o sin el permiso correspondiente, hiciere acopio de armas, y</p> <p>VI. Al que, sin licencia, porte alguna arma de las señaladas en el artículo 161.</p> <p>En todos los casos incluidos en este artículo, además de las sanciones señaladas, se decomisarán las armas.</p> <p>Los funcionarios y agentes de la autoridad pueden llevar las armas necesarias para el ejercicio de su cargo.</p>

Por otra parte, como artículo transitorio, propongo que únicamente se prevea que la modificación entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración de esta H. Asamblea, el siguiente proyecto de

**Decreto que adiciona una fracción al artículo 162 del Código Penal Federal**

**Capítulo III**  
**Armas prohibidas**

**Artículo 162.-** Se aplicará de seis meses a tres años de prisión o de 180 a 360 días multa y decomiso:

- I. Al que importe, fabrique o venda las armas enumeradas en el artículo 160; o las regale o trafique con ellas;
- II. Al que, sin un fin lícito o sin el permiso correspondiente, importe piezas de las armas enumeradas en el artículo 160;
- III. Al que ponga a la venta pistolas o revólveres, careciendo del permiso necesario;

IV. Al que porte un arma de las prohibidas en el artículo 160;

V. Al que, sin un fin lícito o sin el permiso correspondiente, hiciere acopio de armas, y

VI. Al que, sin licencia, porte alguna arma de las señaladas en el artículo 161.

En todos los casos incluidos en este artículo, además de las sanciones señaladas, se decomisarán las armas.

Los funcionarios y agentes de la autoridad pueden llevar las armas necesarias para el ejercicio de su cargo.

### Transitorio

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

#### Notas:

1 Véase. Trends in international arms transfers, 2015. Aude Fleurant, Sam Perlo-Freeman, Pieter D. Wezeman and Siemon T. Wezeman SIPRI Fact Sheet.

2 Firearms Trafficking U.S. Efforts to Combat Firearms Trafficking to Mexico Have Improved, but Some Collaboration Challenges Remain.

3 Tráfico de armas entorno, propuestas legislativas y opinión pública. José de Jesús González Rodríguez, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2014. Con datos de Naciones Unidas y otros organismos internacionales.

4 Firearms Trafficking U.S. Efforts to Combat Firearms Trafficking to Mexico Have Improved, but Some Collaboration Challenges Remain.

5 Véase. Importación de armas a México, Servicio de Administración Tributaria SAT.

6 Secretaría de la Defensa Nacional. Dirección General del Registro Federal de Armas de Fuego y Control de Explosivos, Manual de servicios al público 2014/2015.

Dado en Palacio Legislativo de San Lázaro, a 15 de diciembre de 2016.— Diputada María Guadalupe Oyervides Valdez (rúbrica).»

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

## LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

«Iniciativa que reforma el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a cargo de la diputada María Eloísa Talavera Hernández, del Grupo Parlamentario del PAN

La suscrita, diputada federal María Eloísa Talavera Hernández, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, en ejercicio de las facultades que me confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6, numeral I, 76, numeral 1, fracción 77, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, me permito someter a consideración de esta soberanía, la siguiente Iniciativa con proyecto de decreto, de conformidad con la siguiente

### Exposición de Motivos

La falta de credibilidad y la desconfianza de la ciudadanía hacia el gobierno, sin duda alguna son un factor que a quebranta negativamente a la legitimidad y actuar de las instituciones.

Se vuelve cada día más común escuchar noticias sobre casos de actos delictivos como robos, extorsiones, secuestros y asesinatos, así como los de corrupción. Cuestiones que sin duda alguna son los mayores obstáculos que enfrenta el desarrollo de México.

El día de hoy nuestro país vive una recurrente ola de corrupción, de quienes han tenido la encomienda de llevar la dirección de las instituciones públicas y no han sabido hacerlo, la corrupción y la falta de legalidad ha permeado incluso en los cuestionamientos de la institución presidencial en nuestro país.

De acuerdo con datos del Índice de Percepción de la Corrupción que da a conocer Transparencia Internacional,<sup>1</sup> señala que México ocupa el lugar 103 de 177 países: lo que lo convierte uno de los más corruptos del mundo, y el número uno entre los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Se estima que por culpa de la corrupción se pierden alrededor de 347 mil millones de pesos al año, mismos que podrían invertirse en la construcción de hospitales, escuelas,

carreteras, etc. Con lo cual se mejorarían las condiciones de vida de millones de mexicanos.<sup>2</sup>

A pesar de los avances para combatir este fenómeno de la corrupción, el fenómeno sigue siendo poco estudiado al interior de las dependencias. Con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, con la que se creó el Sistema Nacional Anticorrupción, así como el paquete de legislación secundaria para prevenir y combatir la misma se dio un importante avance hacia una cultura de la legalidad y de respeto al Estado de derecho. Ahora resulta necesario la generación de alternativas de carácter preventivo que permitan evitar la problemática de la corrupción que tanto daño le hace a México.

Para que México se consolide como un Estado democrático se necesita dotar de mecanismos necesarios para que la sociedad viva los componentes de la cultura de la legalidad. Entiendo a está, como “el conjunto de creencias, valores, normas y acciones que promueve que la población crea en el Estado de derecho, lo defienda y no tolere la ilegalidad”.<sup>3</sup>

Una cultura de la legalidad, se desarrolla cuando la ciudadanía reconoce y se desenvuelve bajo el cumplimiento y obediencia de las leyes en función de sus convicciones personales, de sus valores, principios y razonamientos.

Sergio R. Márquez Rábago señala que el “Estado y el derecho, son un binomio necesario para el buen funcionamiento de cualquier sociedad; el Estado necesita la legitimidad que el Derecho le brinda, para encuadrar su actuación y limitar la acción del gobernado, el Derecho es la fuerza coercitiva del Estado, que reprime las desviaciones, los incumplimientos y resuelve las controversias que se presenten dentro del amplio Pacto Social.”<sup>4</sup>

Viviendo en un Estado de derecho, los ciudadanos tienen la garantía de que ningún derecho individual estará por encima del derecho colectivo.

Derivado de la problemática que representa la corrupción, una opción que puede coadyuvar al combate de la misma y a propiciar el desarrollo de un Estado de Derecho, es el desarrollo de una cultura de la legalidad dentro de todas las dependencias y entidades de la administración pública federal, a través de mecanismos que promuevan en los servidores el actuar con apego a la legalidad, la ética y la responsabilidad pública.

Un factor determinante para que la población crea en un estado de derecho depende en gran medida en la confianza de la ciudadanía hacia sus autoridades gobernantes, así como en las normas jurídicas por las que se rigen. Para ello es necesario una actuación íntegra y transparente de los servidores públicos que de certeza a los ciudadanos de que cuentan con instituciones que garantizarán el respeto a sus derechos mediante la correcta aplicación de la ley.

El gobierno es el primer obligado a cumplir y hacer cumplir la ley de modo que exista un auténtico estado de derecho en México. Solo garantizando que la vida, el patrimonio, las libertades y los derechos de todos los mexicanos están debidamente protegidos se proveerá de una base firme para el desarrollo óptimo de las capacidades de la población.<sup>5</sup>

El desempeño de los servidores públicos de todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal debe ser un modelo ejemplar para la ciudadanía. Si éstos se comprometen claramente con el cumplimiento de la ley, entonces se generarán los incentivos correctos para que los ciudadanos ordenen su convivencia.

Cuando la ciudadanía observa que los servidores públicos actúan conforme a la ley durante el ejercicio de sus funciones, son considerados por la misma ciudadanía como una autoridad legítima y ello genera credibilidad, confianza y apoyo, pero sobretodo, la población cree en la importancia y viabilidad del estado de derecho.<sup>6</sup>

La formación de los servidores públicos de la administración pública federal en cultura de la legalidad, coadyuva a fortalecer el combate a la corrupción. Ninguna acción de combate a la corrupción es integral si no contempla mecanismos de prevención y autorregulación orientados a un cambio cultural. La sanción social es un arma poderosa para propiciar el repudio e intolerancia para quien incurre en actos de corrupción.<sup>7</sup>

Derivado de lo anterior el objetivo de la presente iniciativa es establecer dentro de las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública el que dicha secretaría establezca mecanismos dentro de todas las dependencias y entidades de la administración pública federal que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; mediante estrategias y acciones que fomenten el desarrollo de una cultura de la legalidad como un deber ético de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.



La presente iniciativa se hace realmente urgente si consideramos que datos del Índice de Estado de Derecho del World Justice Project (2014), ubican a México entre los 20 países donde los servidores públicos son más corruptos.

Por otra parte datos la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2015,<sup>8</sup> realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), señala que la corrupción se ubicó como el segundo lugar de los problemas que preocupan más a los mexicanos con 50.9 por ciento, por detrás de inseguridad y delincuencia que alcanzó 66.4 por ciento.

Respecto a datos del Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México, informe realizado por el Instituto Nacional Electoral (INE) en el año 2013,<sup>9</sup> señala que solo el cuatro por ciento de los mexicanos cree que se respetan las leyes, frente a un 37 por ciento que piensa se respetan poco y el 29 por ciento opina que no se respetan. Destacando que la mayoría de los encuestados considera que la ley se respeta poco o nada. Esto resulta preocupante, ya que el cumplimiento de ésta es el indicador más claro de contar con un Estado de derecho eficaz y su respeto también se liga a la percepción que ciudadanos y ciudadanas tienen del sistema de justicia.

La corrupción mina la confianza de la gente, e impide la legitimidad de los gobernantes, así como de las instituciones, que llega a poner en riesgo la estabilidad política y social de una nación, y es una seria amenaza en contra de los valores democráticos de ética y de justicia.

Por ello resulta oportuno que estas nuevas generaciones de mexicanos sean el vehículo conductor de los valores cívicos de una sociedad solidaria y de bien común.

Derivado de lo anterior resulta necesario promover medidas adecuadas para desarrollar un estado sostenido en la legalidad, que responda a las exigencias de un estado más justo y solidario a través de las generaciones de ciudadanos que están en formación y desarrollo educativo, en donde el incentivo es la paz social y la prosperidad del gobierno.

Con la presente propuesta impulsamos actitudes favorables de apego a la legalidad, la ética y la responsabilidad pública en la administración pública federal, y así lograr la consolidación de una administración eficaz, transparente y responsable, que combata y castigue la arbitrariedad, la corrupción y la impunidad, misma que la ciudadanía reclama.

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

**Decreto por el que se reforma la fracción XIX del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en materia de cultura de la legalidad.**

**Artículo Único. Se reforma la fracción XIX del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar como sigue:**

Artículo 37. ...

I. a XVIII.

**XIX. Establecer mecanismos internos dentro de todas las dependencias y entidades de la administración pública federal que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; mediante estrategias y acciones que fomenten el desarrollo de una cultura de la legalidad como un deber ético de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.**

**Artículo Transitorio**

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

**Notas:**

1 PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN ÍNDICE 2015, publicado por transparencia internacional, disponible en el sitio web.- <http://www.transparency.org/cpi2015>; consultado el 18- 09- 2016.

2 Datos del El Consejo Coordinador Empresarial (CCE) 2015

3 Adaptado de Godson, Roy. (2000). Symposium on the Role of Civil Society in Countering Organized Crime: Global Implications of the Palermo, Sicily Renaissance. Palermo, Italia.

4 Estado, Derecho y Democracia en el momento actual; disponible en el sitio web.- <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2990/13.pdf>; consultado el 9-12-16.

5 Plan nacional de desarrollo 2007-2012, eje 1, estado de derecho y seguridad; cultura de la legalidad.

6 Curso de Cultura de la Legalidad Para Servidores Públicos. Secretaría de la Función Pública disponible en el sitio web.- [http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/web/doctos/integridad/cursocultura/manual\\_del\\_participante\\_cultura\\_de\\_la\\_legalidad\\_2013.pdf](http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/web/doctos/integridad/cursocultura/manual_del_participante_cultura_de_la_legalidad_2013.pdf)

7 Curso de Cultura de la Legalidad Para Servidores Públicos. Secretaría de la Función Pública disponible en el sitio web.-

[http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/web/doctos/integridad/cursocultura/manual\\_del\\_participante\\_cultura\\_de\\_la\\_legalidad\\_2013.pdf](http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/web/doctos/integridad/cursocultura/manual_del_participante_cultura_de_la_legalidad_2013.pdf)

8 [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016\\_05\\_01.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016_05_01.pdf)

9 Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México; realizado por el INE, disponible en el sitio web.- [http://www.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Resumen\\_Ejecutivo\\_23nov.pdf](http://www.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Resumen_Ejecutivo_23nov.pdf)

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 15 de diciembre de 2016.— Diputada María Eloísa Talavera Hernández (rúbrica).»

**Se remite a la Comisión de Gobernación, para dictamen.**

---

## CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

---

«Iniciativa que adiciona el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada María Guadalupe Oyervides Valdez, del Grupo Parlamentario del PRI

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados y demás disposiciones jurídicas aplicables, la suscrita, María Guadalupe Oyervides Valdez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, presenta y somete a consideración de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un párrafo al artículo 132 en su fracción XXVII Bis.

### Problemática

La equidad entre hombres y mujeres en el ámbito laboral también debe ser equiparable en las tareas del hogar y en el cuidado de los hijos. Si bien, en los últimos años se ha observado una amplia inclusión de las mujeres al mercado laboral, también se ha observado, aunque de manera menos progresiva, un aumento en la inclusión de los hombres al trabajo doméstico no remunerado y al cuidado de los hijos. Dicho proceso, es muy positivo para el bienestar y desarrollo de las niñas y niños, y benéfico para la preservación de las familias en un nuevo contexto de asignación de roles establecidos socialmente.

Ante esta premisa, debemos reflexionar como sociedad, sobre el peso que le damos a los cuidados infantiles, pues ante la necesidad que tienen padres y madres de generar el sustento para la familia, se descuida involuntariamente la integridad de los menores. Por lo que desde la trinchera legislativa, debemos hacer lo posible para facilitar los medios para que el trabajo, la paternidad y la maternidad responsables, se acoplen en beneficio de la calidad de vida de las y los mexicanos.

En México, los cuidados que reciben los menores tradicionalmente están a cargo de la madre, aunque debido a la inclusión de la mujer en el mercado laboral, la participación cada vez mayor del padre en el proceso de crianza de los hijos y la necesidad de ambos por sostener a la familia, conlleva a los padres a tener que recurrir a la colaboración de algún otro miembro de la familia o de la comunidad para el cuidado de los menores, o bien utilizar los servicios de guarderías del sector público o del sector privado que estén al alcance de las posibilidades de las familias, lo cual en el mejor de los casos resulta una excelente herramienta para contribuir con el desarrollo integral de los menores. Pero existen infinidad de situaciones en que por razones que tienen que ver con enfermedades o accidentes que sufren los infantes, alguno de los padres o el tutor legal debe encargarse de los cuidados de los menores por un periodo de tiempo indefinido, por lo que el adulto responsable tendría que ausentarse del trabajo y este puede ser un factor para ser discriminado o despedido. Es por ello que deben considerarse reformas en materia de permisos parentales que protejan a los trabajadores que tienen hijos o son tutores legales de infantes.

Actualmente, en la mayoría de los países avanzados se ejercen leyes en materia de permisos parentales, el origen

de estos permisos se encuentran en la creación de los sistemas de seguros sociales, como el que se desarrolló en Alemania a finales del siglo XIX, o el que aparece regulado por primera vez, a escala internacional, en el 1o Convenio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de Protección de la Maternidad, que firmaron 33 países en 1919.<sup>1</sup>

Desde su creación, hasta la actualidad los permisos parentales han evolucionado de forma tal, que encabezan las principales políticas públicas en materia de seguridad social en los países europeos, estos permisos se caracterizan principalmente por la gran diversidad y modalidades en las que se manifiestan y por su complejidad semántica entre los países que las llevan a cabo, encabezados por los países nórdicos, los cuales también son la principal referencia que se conoce en este tema.<sup>2</sup>

El primer permiso parental que surgió en el marco del estado de bienestar, fue el permiso de maternidad, su principal finalidad es proteger la salud de la madre trabajadora y del recién nacido, durante el periodo de gestación, el parto y el post parto.<sup>3</sup> Generalmente en los países donde se cuenta con este permiso, se otorga de manera remunerada, en la mayoría de los casos suele compensar casi la totalidad del nivel salarial que tiene la madre en su empleo y puede empezar un poco antes del nacimiento del hijo o hija.

En México, nuestro sistema jurídico en concreto tiene un amplio desarrollo en el tema de la maternidad, entendido como el origen de diversos derechos, dentro de un sistema de seguridad social.

Entre los derechos constitucionales reconocidos desde 1917, se encuentra el de la protección a la maternidad, plasmado en el artículo 123, fracción V, cuyo texto original estipulaba:

“Artículo 123 fracción V.- Las mujeres durante los tres meses anteriores al parto, no desempeñarán trabajos físicos que exijan esfuerzo material considerable. En el mes siguiente al parto disfrutarán forzosamente de descanso debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieran adquirido por su contrato. En el periodo de la lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos.”<sup>4</sup>

En cuanto al permiso de paternidad, este es un tema que continúa rezagado a nivel internacional, pues solo en 36 países de los cuales la gran mayoría son industrializados,

se han promulgado leyes que lo promueven, siendo los países nórdicos los que se han destacado en este tema. Este permiso consiste en un breve periodo de tiempo que se concede al padre inmediatamente después del nacimiento o adopción de un hijo, para colaborar en la atención y cuidados del recién nacido o recién nacida y la madre.

En México se decreta el permiso de paternidad el 01 de Diciembre de 2012, mediante la reforma realizada al artículo 132, fracción XXVII Bis de la Ley Federal del Trabajo, con el objetivo de introducir desde el primer momento al padre en el cuidado y crianza de los hijos. El permiso de paternidad en México, en comparación con los países europeos, es considerablemente más corto, a razón de múltiples factores que inciden en las políticas públicas empleadas en cada país.<sup>5</sup>

El permiso parental como tal, inexistente hasta ahora en Latinoamérica, no es un permiso por nacimiento, sino un permiso de cuidados, disponible tanto para la madre como para el padre, Suecia fue el primer país en otorgar el permiso parental, antes de ese momento al igual que en todo el mundo, los hombres no participaban en la crianza, el cuidado de los hijos o las tareas domésticas.

Algunos aspectos que han caracterizado la evolución de los permisos parentales, en los países en que se otorgan, son la igualdad de género y el objetivo de incluir a los hombres en el cuidado y crianza de los hijos, así como salvaguardar el bien estar de los niños y las niñas, como un derecho fundamental.<sup>6</sup>

El trabajo es un acto de dignidad humana, pero también es una necesidad y para los padres y madres que salen a trabajar para brindar el sustento a su familia,<sup>7</sup> representa un verdadero conflicto el ausentarse de sus centros de trabajo cuando tienen hijos pequeños y estos sufren de malestares que tienen que ver con infecciones virales o enfermedades y no pueden dejarlos en las guarderías públicas o privadas por las siguientes razones:

- Existe una alta probabilidad de contagio.
- Alto riesgo a la propagación de infecciones virales.
- No los reciben con fiebre o enfermos como es el caso de las guarderías del sector público.
- En el caso de algunas guarderías del sector privado, sí reciben a los menores enfermos o con algún malestar,

pero no se tiene la garantía de que serán atendidos como lo requieren y tendrán los cuidados que necesitan.

- El costo de las guarderías privadas limita su accesibilidad.
- No se cuenta con personal capacitado específicamente para el cuidado de infantes enfermos.
- No tienen suficiente personal.
- No existe la infraestructura necesaria para atender estos padecimientos.

En caso de alguna infección viral o enfermedad, la principal recomendación de los médicos es el reposo para mejorar el estado de salud, son muchas las consecuencias incluso mortales que puede generar un padecimiento menor que no recibe atención médica y cuidados especiales.

Ocurre una situación muy parecida en el caso de los niños y niñas que acuden a centros de educación básica.

Y que decir sobre los accidentes, de los cuales las principales víctimas son los niños; el envenenamiento, las quemaduras, las heridas, las fracturas, las luxaciones y la obstrucción de la respiración, son las principales lesiones. En nuestro país, los accidentes son la primera causa de muerte infantil,<sup>8</sup> son verdaderas tragedias para las familias y representan un gasto económico y un cambio en la dinámica familiar, por lo que vale la pena reflexionar y actuar en estos casos, sobre todo cuando se trata de la etapa más importante del desarrollo del ser humano.

### **Impacto y magnitud del problema en México**

En México, al no haber una legislación vigente que contemple la licencia o permiso para los padres y madres trabajadores o el tutor legal, en caso de cuidados infantiles por enfermedad, accidente o padecimiento crónico de los menores, deja a merced de la bondad del patrón, el cuidado que requieren los niños y niñas en casos excepcionales.

Los trabajadores que son madres y padres de niños menores, solteros o que viven en pareja, deben enfrentan una problemática en su búsqueda de opciones de empleo ante la responsabilidad del cuidado de sus hijos. Esta circunstancia plantea a las madres y a los padres de familia una disyuntiva compleja entre su necesidad y deseo de incorporarse a una actividad generadora de ingreso y de desa-

rollo profesional, y la preocupación por que sus hijos cuenten con un cuidado adecuado, sobre todo en edades tempranas.<sup>9</sup>

Debido a que la oferta para cubrir la demanda por servicios de cuidado infantil tanto en el sector público, como en el privado es insuficiente o a veces impagable, aunado a las restricciones que se tienen en el trabajo para ausentarse, en incontables casos, orilla a los padres a dejar solos a sus hijos o al cuidado de personas que no están capacitadas para cuidarlos, llegando al extremo de dejarlos al cuidado de sus hermanos mayores, que están en la misma etapa de niñez, o a personas de la tercera edad, algunas veces en situaciones precarias, que ponen en peligro la integridad física y mental de los menores.

El sector más afectado por estas condiciones de trabajo y de vida, son las familias de escasos recursos y las madres solteras, en nuestro país residen más de 40 millones de mujeres mayores de 15 años, de las cuales, 7 de cada 10 han sido madres y 8.2 millones de éstas, son madres solteras, divorciadas, viudas o separadas, a las cuales corresponde la crianza y manutención de sus hijos. Sin embargo, casi la mitad (45.9%) se encuentra en condición de pobreza.<sup>10</sup> Son las madres solteras las que mayor necesidad tienen de salir a trabajar en cualquier empleo y muchas optan por ingresar a la informalidad, principalmente a través de servicios comerciales (23.5%) o en servicios personales (23.3%), como trabajadoras de limpieza en hogares o meseras, entre otros.<sup>11</sup> Evidentemente las madres de este país representan una fuerza de trabajo fundamental, sin embargo en materia de seguridad social carecen de los más elementales derechos laborales.

Las mujeres que son madres resienten violencia y discriminación por parte de los empleadores, los que en su mayoría consideran contraproducente contratarlas debido a un eventual ausentismo relacionado al cuidado de sus hijos y contra este escenario quedan desprotegidas.<sup>12</sup>

En cuanto a los hombres en nuestro país, en México alrededor de 796 mil hombres por diversas razones, ejercen su paternidad solos. Si bien, la cantidad de padres solteros es menor que la de madres solteras, los padres solteros no pueden ser relegados de las leyes ni de las políticas públicas que beneficien sus condiciones de trabajo y el cuidado de sus hijos.

Tanto las madres solteras como los padres solteros, tienen pocas posibilidades de permanecer en un empleo formal y

obtener mejores ingresos debido al ausentismo que tienen en el trabajo y legalmente no pueden justificar. De esta manera se promueve un círculo vicioso en el cual, al ausentarse en el trabajo el tiempo necesario para encargarse de los cuidados de sus hijos, disminuye las oportunidades de mejorar sus condiciones laborales y fomenta indirectamente la discriminación hacia los padres y madres por los empleadores, por ende no logran mejorar sus estándares de vida.

Por otro lado, las enfermedades más comunes en las guarderías y en las escuelas, son los virus, resfriados, dolor de garganta, tos, vómito y diarrea, esta última es considerada como un padecimiento que puede combatirse sin muchas complicaciones ingiriendo líquidos (especialmente suero), sin embargo si no se atiende debidamente puede causar un alto número de fallecimientos infantiles.<sup>13</sup> La mayoría de los niños y niñas que asisten a una guardería o centro escolar sufren de 8 a 12 resfriados al año, mientras los episodios de diarrea ocurren una o dos veces al año en niños sanos.

### Argumentación

Dados los compromisos que México ha adquirido al firmar tratados internacionales, que promueven y protegen el desarrollo de los seres humanos desde su nacimiento, debemos legislar con un enfoque de equidad de género que priorice la protección para los menores y que coadyuve con el diseño de una nueva agenda de políticas sociales de infancia sin sesgos ni estereotipos sobre los proveedores y destinatarios del cuidado.

Es innegable que los niños y niñas tienen necesidades, son susceptibles a una gran cantidad de padecimientos debido a su condición de constante evolución física, y requieren cuidados por parte de los padres o tutores de los que son responsabilidad, por ello se plantea la situación en que, ocasionalmente un niño o niña sufra de algún tipo de padecimiento por la misma naturaleza de una enfermedad por lo que requiera reposo, no salir de su casa y no tener contacto con otros niños, y en ocasiones extraordinarias por causa de un accidente o limitación temporal tengan que hospitalizarse y mantenerse en observación. Dado estas circunstancias, no pueden asistir a la guardería o a los centros escolares, como lo harían regularmente y además necesitan cuidados especiales, lo que sugiere que alguno de los padres o un tutor legal se ocupe de sus cuidados, lamentablemente las leyes en nuestro país al igual que del resto de los países latinoamericanos tienen un vacío severo

en cuanto a legislación destinada al ámbito productivo y reproductivo, por lo que en el caso de que ambos padres trabajaran, alguno de los dos tiene que ausentarse de su trabajo para encargarse de los cuidados del menor, corriendo el riesgo de contraer una serie de problemas laborales a causa de su inasistencia.

La falta de legislación en esta materia, dificulta la creación y regulación de políticas públicas que generen beneficios para las familias mexicanas. Por lo que se propone una legislación encaminada a reforzar la equidad de género y la igualdad laboral, priorizando el cuidado de los niños y niñas, otorgando un permiso parental por cuidados infantiles con goce de sueldo, de esta manera por un lado se establecería una igualdad legal entre padres y madres en el acceso y en la duración de dicho permiso; y por otro se prevé el mismo costo de oportunidad para los empleadores al contratar a un hombre o a una mujer.

Por los datos antes mencionados, pongo a su consideración el otorgar el permiso parental con goce de sueldo por cuidados infantiles en caso de enfermedad, accidente o padecimientos crónicos en los infantes, los días que recomiende un médico certificado, para efectos de que el menor afectado mantenga reposo y le sean otorgados cuidados especiales hasta su recuperación, debiendo presentar el comprobante médico emitido por una institución de salud certificada, pública o privada, a manera de justificante, el primer día posterior a su integración al trabajo. Este permiso será intransferible entre ambos padres en caso de que los dos sean tutores legales del menor afectado, teniendo el 50% del total de los días del permiso cada uno, sin importar el orden en que se tome. En el caso de madres solteras y padres solteros, absorberán el beneficio de los días otorgados por completo.

Los motivos que justifican esta iniciativa son:

En primera instancia, porque los niños y las niñas son seres en pleno desarrollo que se convertirán en los adultos del mañana y para poder desarrollarse de manera adecuada, necesitan una protección especial. Lo cual implica que todas las decisiones que afecten su calidad de vida deben estar encaminadas al aseguramiento de su bienestar inmediato y futuro, y todos los actos que se emitan en relación a ellos, deben garantizar obligatoriamente sus derechos.

En segunda instancia, por la necesidad de posicionar a la infancia como una prioridad en la agenda de políticas públicas y destinar el mayor número de recursos y apoyo para los

niños y niñas mexicanos, para su supervivencia y pleno desarrollo, adecuando las leyes mexicanas a los tratados internacionales con los que México se comprometió, en este caso en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) adoptada de forma unánime por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989, y que es el primer instrumento internacional que establece que todas las niñas, niños y adolescentes, sin ninguna excepción, tienen derechos y que su cumplimiento es obligatorio para todos los países que la firmaron, incluido México, que la ratificó en septiembre de 1990.

En tercera instancia, para erradicar los prejuicios tradicionales, que alimentan la discriminación así como las costumbres que supongan el maltrato y el descuido a los niños y niñas.

En cuarta instancia, por la necesidad de sumar esfuerzos para lograr una mayor equidad entre hombres y mujeres, lo cual implica, la igualdad de oportunidades y la creación de condiciones que sirvan de soporte para que dichas oportunidades puedan aprovecharse por igual.

En quinta instancia, porque la dinámica social nos obliga a evolucionar, ante un nuevo paradigma se deben establecer y ampliar los permisos remunerados para padres, que incluyan el ciclo de crianza y de vida, conservando en todos los casos la licencia por maternidad y el permiso de paternidad, con resguardo obligatorio del puesto de trabajo y el salario íntegro.

En sexta instancia, para vincular las políticas sociales en la creación de nuevas políticas públicas que procuren el cuidado de la infancia, considerando el papel del Estado, del mercado laboral y de la sociedad urbana, rural e indígena.

En séptima instancia, para que exista una mayor equidad laboral y para que el costo de oportunidad para contratar a un hombre o a una mujer, sea equiparable desde el enfoque patronal.

### **Fundamento legal**

Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la misma Constitución, y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección;

El artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé que el varón y la mujer son iguales ante la ley y que ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia. Así mismo, señala que el Estado velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez;

El artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se establece que toda persona tiene derecho a un trabajo digno y socialmente útil, entre otros temas toca el de la condición de la mujer en el periodo de embarazo, y el periodo de descanso del cual goza en el puerperio y en el postparto;

En la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en la que su artículo 1, reconoce a niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, y se establece el garantizar el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano forma parte; en este artículo se establecen las bases generales para la participación de los sectores privado y social en las acciones tendientes a garantizar la protección y el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes, así como a prevenir su vulneración. En el artículo 2 de la misma ley, se garantiza un enfoque integral, transversal y con perspectiva de derechos humanos considerando los aspectos culturales, éticos, afectivos, educativos y de salud de niñas, niños y adolescentes, en todos aquellos asuntos de su incumbencia, de acuerdo a su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez; y en el artículo 50, se establece el derecho de los niños, niñas y adolescentes de disfrutar del más alto nivel posible de salud, así como a recibir la prestación de servicios de atención médica gratuita y de calidad de conformidad con la legislación aplicable, con el fin de prevenir, proteger y restaurar su salud. Y que las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, en relación con los derechos de niñas, niños y adolescentes, se coordinarán a fin de: Reducir la morbilidad y mortalidad; asegurar la prestación de la asistencia médica y sanitaria que sean necesarias a niñas, niños y adolescentes, haciendo hincapié en la atención primaria; promover en todos los grupos de la sociedad y, en particular, en quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia, de niños, niñas y adolescentes, los prin-

cipios básicos de la salud y la nutrición, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes;

El artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo, principalmente cuando aborda el término de permiso de maternidad y el permiso de paternidad.

Asimismo se fundamenta la iniciativa en el artículo 4 de la Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres, el cual aborda el tema de la igualdad de género, en este mismo artículo se hace hincapié en que las mujeres y hombres deben acceder a las mismas posibilidades y oportunidades;

En el artículo 15 del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, señala que entre las medidas de nivelación, medidas de inclusión y acciones afirmativas, se encuentra la creación de licencias de paternidad, homologación de condiciones de derechos y prestaciones para los grupos en situación de discriminación o vulnerabilidad;

La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, de la que México es parte, establece que los Estados tomarán medidas para modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de prejuicios y 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;

La Convención sobre Derechos de los Niños establece que “ambos padres tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño”. Y establece los derechos de los niños, niñas y adolescentes en 54 artículos y dos Protocolos Facultativos. Define los derechos humanos básicos que disfrutan los niños y niñas en todas partes: el derecho a la supervivencia; al desarrollo pleno; a la protección contra influencias peligrosas, los malos tratos y la explotación; y a la plena participación en la vida familiar, cultural y social. Los cuatro principios fundamentales de la Convención son la no discriminación; la dedicación al interés superior del niño; el derecho a la vida, la supervivencia y desarrollo; y el respeto por los puntos de vista del niño. Todos los derechos que se definen en la Convención son inherentes a la dignidad humana y el desarrollo armónico de todos los niños y niñas. La Convención protege los derechos de la niñez al estipular pautas en materia de

atención de la salud, la educación y la prestación de servicios jurídicos, civiles y sociales.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, establece como Meta Nacional la de un “México en Paz” y en su estrategia 1.5.4 denominada “Establecer una política de igualdad y no discriminación” contempla como línea de acción: “Promover la armonización del marco jurídico de conformidad con los principios constitucionales de igualdad y no discriminación”. Una de las líneas transversales del mencionado Plan es la “Perspectiva de Género” que señala como línea de acción: “Promover el enfoque de género en las actuaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal” así como “Fomentar políticas dirigidas a los hombres que favorezcan su participación en el trabajo doméstico y de cuidados, así como sus derechos en el ámbito familiar”.

### **Análisis de impacto económico en el presupuesto**

En la actualidad es necesario que el Estado optimice los recursos con los que cuenta, priorizando el gasto social destinado al desarrollo integral de niños y niñas, y actué como protector y garante de la calidad de vida de los infantes.

El gasto en el presupuesto de egresos no representaría una erogación desproporcionada para el sistema de financiamiento, pues se pueden destinar los recursos que por ley se otorgan a la incapacidad por enfermedad, empleando las mismas bases que se utilizan en los regímenes de seguridad social del IMSS e ISSSTE para calcular el monto del subsidio que se paga al trabajador cuando se encuentra incapacitado, de esta manera el gasto es equiparable, dichos recursos provienen de una aportación tripartita entre el gobierno federal, la cuota destinada a la seguridad social y el aporte patronal. La diferencia es que mientras que el Seguro Social paga al incapacitado el equivalente al 60% de su último salario base de cotización (SBC) a partir del cuarto día de su incapacidad, siempre y cuando tenga cubiertas por lo menos cuatro cotizaciones semanales anteriores a la enfermedad, el ISSSTE otorga al trabajador incapacitado una licencia de 15 a 60 días con goce de sueldo íntegro, o la mitad de éste, según el tiempo que tenga al servicio del Estado.

Por otro lado, el permiso parental por cuidados infantiles no implica costos directos adicionales para el empleador que contrata a padres y madres, pues ellos significan un costo que es financiado con recursos directos del Estado y de la seguridad social.

Tomando en cuenta las consideraciones anteriores, y poniendo hincapié en solucionar una problemática actual, como lo es la nula oportunidad de cubrir las necesidades del cuidado de los hijos en caso de que estos se enfermen o sufran algún accidente, sin que hubiera el temor de perder el trabajo que les da el sustento para mantener a su familia, y demás problemas familiares, sociales, económicos y de salud, entre otros, que deriven de esta situación, y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos someto a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de modificación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin otorgar el permiso parental por cuidados infantiles.

**Ordenamiento a modificar, texto normativo propuesto y artículo transitorio**

El propósito de esta iniciativa es incorporar el permiso parental por cuidados infantiles, cuyo objetivo es cubrir la necesidad de cuidados especiales en caso de enfermedad, accidente o padecimiento crónico de los niños y niñas.

En atención a lo antes expuesto presento y propongo esta iniciativa a fin de adicionar un párrafo al artículo 123 Fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para que se modifique como se muestra a continuación:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>TITULO SEXTO Del Trabajo y de la Previsión Social</p> <p>Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.</p> <p>...</p> <p>A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:</p> <p>...</p> <p>V. Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y seis semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos;</p>	<p>TITULO SEXTO Del Trabajo y de la Previsión Social</p> <p>Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.</p> <p>A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:</p> <p>...</p> <p>V. Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y seis semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos; para cuidados infantiles en caso de enfermedad, accidente o padecimiento crónico en los infantes, con el máximo de días por justificante, contemplados en la normatividad vigente de la instancia según corresponda, para efectos de que el menor afectado mantenga reposo y le sean otorgados cuidados especiales hasta su recuperación, debiendo presentar el comprobante médico emitido por una institución de salud certificada pública o privada a manera de justificante, por el trabajador o trabajadora dentro de los tres días posteriores a su inasistencia al trabajo. Este permiso será intransferible entre ambos padres en caso de que los dos sean tutores legales del menor afectado, teniendo el 50% del total de los días del permiso cada uno, sin importar el orden en que se tome. En el caso de madres solteras y padres solteros, el tutor legal absorberá el beneficio de los días otorgados por completo.</p>

Por otra parte, como artículo transitorio, propongo que únicamente se prevea que la modificación entrará en vigor al siguiente año fiscal de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración de esta honorable asamblea, el siguiente proyecto de

**Decreto que adiciona un párrafo al artículo 123, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Título Sexto  
Del Trabajo y de la Previsión Social**

**Artículo 123.** Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

(...)

V. Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y seis semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos;

Para cuidados infantiles en caso de enfermedad, accidente o padecimiento crónico en los infantes, con el máximo de días por justificante, contemplados en la normatividad vigente de la instancia según corresponda, para efectos de que el menor afectado mantenga reposo y le sean otorgados cuidados especiales hasta su recuperación, debiendo presentar el comprobante médico emitido por una institución de salud certificada pública o privada a manera de justificante, por el trabajador o trabajadora dentro de los tres días posteriores a su inasistencia al trabajo. Este permiso será intransferible entre ambos padres en caso de que los dos sean tutores legales del menor afectado, teniendo el 50% del total de los días del permiso cada uno, sin importar el orden en que se tome. En el caso de madres solteras



y padres solteros, el tutor legal absorberá el beneficio de los días otorgados por completo.

### Transitorio

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

#### Notas:

1 Sheila B. Kamerman y Peter Moss. (2009). *The Politics of Parental Leave Policies: Children, Parenting, Gender and the Labour Market*. Bristol, Inglaterra: Policy Press Universidad de Bristol.

2 Gerardo Meil Landwerlin, Elisabet Almeda Samaranch, Dino Di Nella. (2011). *La protección social a las familias en España. Bienestar, Protección Social y Monoparentalidad*. Colección Familias Monoparentales y Diversidad Familiar, núm. 11 (Las Familias Monoparentales a debate. Cinco volúmenes) (Cap. 4, págs. 67-92). Barcelona, España: Copalqui.

3 La mayoría de los países que cuentan con legislación respecto al permiso de maternidad también consideran el uso de este derecho laboral en el caso de la adopción.

4 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos -1917-, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Archivo General de la Nación, México, 2000, Pág. 139-140.

5 Por ejemplo en los países europeos debido a su bajo índice de natalidad estos permisos representan un incentivo para procrear mientras que en Latinoamérica el caso es contrario.

6 La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) adoptada de forma unánime por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989, es el primer instrumento internacional que establece que todas las niñas, niños y adolescentes, sin ninguna excepción, tienen derechos y que su cumplimiento es obligatorio para todos los países que la han firmado, incluido México, que la ratificó en septiembre de 1990.

7 En México, el 45% de los hogares familiares sólo un integrante se inserta en el mercado laboral; en 31.3% dos integrantes trabajan y en 15% son tres los integrantes que trabajan. Sólo 8.6% ninguno de sus integrantes trabaja. Datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), censos económicos 2014.

8 [http://www2.sepdf.gob.mx/para/para\\_padres/familia\\_escuela/accidentes\\_frecuentes.jsp](http://www2.sepdf.gob.mx/para/para_padres/familia_escuela/accidentes_frecuentes.jsp)

9 Sólo 37.2% de las mujeres mexicanas en edad de trabajar cuentan con un empleo o están buscando uno. Esta cifra es relativamente baja para los estándares de la mayor parte de países de América Latina, en los que la participación laboral de la mujer supera el 50% y contrasta con la masculina que actualmente llega a 62.8 en el país. SEDESOL-PNUD, *Encuentra del Capital social en el Medio Urbano 2006*.

10 Datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), censos económicos 2014.

11 Datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2015.

12 <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/enoe/>

13 [http://www2.sepdf.gob.mx/para/para\\_padres/familia\\_escuela/enfermedades\\_frecuentes.jsp](http://www2.sepdf.gob.mx/para/para_padres/familia_escuela/enfermedades_frecuentes.jsp)

Dado en Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 15 días del mes de diciembre de 2016.— Diputada María Guadalupe Oyervides Valdez (rúbrica).»

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

---

## LEY GENERAL DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA EDUCATIVA Y LEY GENERAL DEL SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE

---

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones a la Ley General de la Infraestructura Física Educativa y de la Ley General del Servicio Profesional Docente, a cargo de la diputada María Eloísa Talavera Hernández, del Grupo Parlamentario del PAN

La que suscribe, diputada María Eloísa Talavera Hernández, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea iniciativa con proyecto de decreto, de conformidad con la siguiente

### Exposición de Motivos

Las tecnologías de la de la información y la comunicación (TIC'S) han generado una dinámica mundial de desarrollo en todos los ámbitos y sectores de la población, el sector público se ha transformado en un gobierno digital que ha permitido la simplificación administrativa en diversos trámites gubernamentales. En el sector privado ha permitido el enlace digital de mercados internacionales que generan productividad y apertura a nuevos mercados; en general, impulsar el uso de las tecnologías de la información de vanguardia facilita el acceso a mejores servicios de toda la sociedad mexicana.

Hoy nadie duda que el desarrollo de la sociedad de la información traiga consigo una serie de beneficios para la ciudadanía, ya que mejoran la calidad de vida y permiten eficiencia en el desarrollo de las actividades cotidianas, a través del aprovechamiento de las tecnologías de la información y comunicación, y el establecimiento de una infraestructura de acceso universal en todo el país.

Por los objetivos ya alcanzados mediante estas tecnologías de la información y la comunicación como factor determinante en el impulso de los sectores económicos, sociales, debemos enfocar el impulso de estas herramientas que permitan desarrollo de uno de los sectores más redituables para la economía mexicana, que es el sector educativo, ninguna inversión en nuestro país podría generar el cambio generacional que México requiere para su transformación si no es mediante la apuesta hacia la competitividad en materia educativa.

A este respecto, específicamente del sector educativo; las tecnologías de la información y la comunicación se han hecho necesarias para integrar un factor estratégico clave para la construcción de una oferta educativa de calidad ya que se desempeñan como una herramienta fundamental al representar una fuente de conocimientos vasta, y al permitir la ampliación del conocimiento y el fomento a la investigación, diversas son las estrategias y programas que se han impulsado por los gobiernos federal y en las entidades federativas, pero ante la rápida transformación de la era digital, la tarea siempre será inacabada y requiere siempre de mejores políticas públicas día a día.

En México el derecho de acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, incluidos la banda ancha y el internet, contemplan un mandato que se encuentra protegi-

do y contemplado tanto por Instrumentos jurídicos internacionales como por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como por leyes secundarias.

Al respecto el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), señala que el acceso a internet es reconocido como un derecho humano fundamental, ya que se considera que es un medio por el cual las personas ejercen su derecho a la libertad de opinión y de expresión, establecido en el artículo 19 de la Declaración de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Nuestra carta magna en su artículo sexto señala que “El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.”

No obstante de contar con un marco jurídico que garantiza el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, más del 42 por ciento de la población del país no cuenta con acceso a internet, y el mercado de telecomunicaciones no ha logrado llevar conectividad a los lugares más aislados de los centros urbanos. Ello, a pesar del esfuerzo que el gobierno federal ha desarrollado en materia de inclusión digital y acceso a internet como ejes principales de la Estrategia Digital Nacional, además de que dicha estrategia señala como uno de sus objetivos para garantizar una educación de calidad la integración y aprovechamiento de las tecnologías de la información y la comunicación en el proceso educativo para insertar al país en la Sociedad de la Información y el Conocimiento.

Actualmente, el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 establece dentro sus líneas de acción poder dignificar a las escuelas y dotarlas de tecnologías de la información y la comunicación para favorecer los aprendizajes. Datos del Panorama Educativo de México; Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2015, del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación,<sup>1</sup> en el apartado del censo tecnológico reflejan que en el ciclo escolar 2014-2015, muestra que ha sido insuficiente, derivado de que solo que sólo 4 de cada 10 primarias en el país tenían una computadora para uso educativo, es decir, el 38 por ciento del total de las primarias en el país, de las cuales solo el 66 por ciento tenían acceso a internet.

De igual forma de acuerdo con datos del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, se observa que en las escuelas indígenas la proporción de escuelas primarias que cuentan con al menos una computadora para uso educativo es de 16.4%, y únicamente 0.3% de las escuelas comunitarias logra tener al menos una computadora para uso educativo.

Lo anterior resulta preocupante si se toma en cuenta lo señalado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), que ha precisado que la incorporación de las TIC ocupa actualmente un lugar muy significativo entre las prioridades educativas. Estas tecnologías pueden contribuir al acceso universal a la educación, la igualdad en el ejercicio de la enseñanza, el aprendizaje de calidad y el desarrollo profesional de los docentes, así como a la gestión, dirección y administración más eficiente del sistema educativo. En consecuencia, su aporte es fundamental para el logro de sociedades con mayor igualdad y competitividad.

Por otra parte, cabe destacar que de acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares 2015,<sup>2</sup> elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el número de usuarios sin acceso a internet en el país alcanzó los 46.3 millones de personas, en el segundo trimestre del 2015.

Derivado de lo anterior, la presente iniciativa tiene como objetivo, instaurar la adopción de las tecnologías de la información y la comunicación como un requisito de la infraestructura física educativa del país. Así como establecer que en el marco de la planeación de los programas y proyectos para la construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, reforzamiento, reconstrucción y habilitación de la infraestructura física educativa, además de cumplirse con las disposiciones de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad y las leyes en la materia de las entidades federativas, también se cumplan las disposiciones que en materia de educación de calidad se emitan en la Estrategia Digital por el Ejecutivo Federal.

Asimismo considerando que las tecnologías de la información y la comunicación son una herramienta clave en la formación del profesorado resulta necesario establecer que dentro de la oferta de formación continua para los docentes se incorporen a las tecnologías de la información y la comunicación como herramientas de uso y enseñanza.

La UNESCO señala que la incorporación de las tecnologías de información y comunicación al trabajo del profesorado constituye hoy un imperativo, ya que varios estudios muestran que su uso no se reduce solo a la adquisición de equipos, si no que puede contribuir significativamente a mejorar los resultados de aprendizaje de los estudiantes y a optimizar los procesos de gestión de las escuelas.<sup>3</sup>

Si bien en la Ley General de Educación establece como atribución de las autoridades educativas federales y locales el fomentar el uso responsable y seguro de las tecnologías de información y comunicación en el sistema educativo para apoyar el aprendizaje de los estudiantes, deriva necesariamente en que también sean utilizadas como herramientas que apoyen la enseñanza de los docentes.

Con base en lo anteriormente expuesto y a efecto de alcanzar el ejercicio pleno del derecho humano de la educación así como el de acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, y con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la elevada consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de

### **Decreto que reforma los artículos 7 y 11 de la Ley General de la Infraestructura Física Educativa y adiciona la fracción VII al artículo 60 de la Ley General del Servicio Profesional Docente**

**Primero.** Se reforma los artículos 7 y 11 de la Ley General de Infraestructura Física Educativa, para quedar como sigue:

Artículo 7. La infraestructura física educativa del país deberá cumplir requisitos de calidad, seguridad, funcionalidad, oportunidad, equidad, sustentabilidad, pertinencia y oferta suficiente de agua potable para consumo humano, y **además adoptar Tecnologías de la Información y la Comunicación**, de acuerdo con la política educativa determinada por el Estado –Federación, estados, Distrito Federal y municipios–, con base en lo establecido en el artículo 30. constitucional; la Ley General de Educación; las leyes estatales de educación y del Distrito Federal; el Plan Nacional de Desarrollo; el Programa Sectorial; los programas educativos estatales y del Distrito Federal, así como los programas de desarrollo regional.

Artículo 11. En la planeación de los programas y proyectos para la construcción, equipamiento, mantenimiento, reha-

bilitación, reforzamiento, reconstrucción y habilitación de la INFE deberán cumplirse las disposiciones de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad y las leyes en la materia de las entidades federativas; **así como las disposiciones que en materia de educación de calidad se emitan en Estrategia Digital por el Ejecutivo Federal.** Asimismo, se garantizará la existencia de bebederos suficientes y con suministro continuo de agua potable en cada inmueble de uso escolar conforme a los lineamientos que emita la Secretaría de Salud en coordinación con la Secretaría de Educación Pública. Se asegurará la atención a las necesidades de las comunidades indígenas y las comunidades con escasa población o dispersa, se asegurará la aplicación de sistemas y tecnologías sustentables, y se tomarán en cuenta las condiciones climáticas y la probabilidad de contingencias ocasionadas por desastres naturales, tecnológicos o humanos, procurando la satisfacción de las necesidades individuales y sociales de la población.

**Segundo.** Se adiciona la fracción VII al artículo 60 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, para quedar como sigue:

**Artículo 60.** La oferta de formación continua deberá:

I. a VI. ...

**VII. Incorporar a las Tecnologías de la Información y la Comunicación como herramienta de uso y enseñanza.**

...

...

...

#### Transitorio

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

**Notas:**

1 Panorama Educativo de México; Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2015, del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; disponible en el sitio web.- <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/B/114/P1B114.pdf>; consultado el 28-11-16.

2 Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares, 2015. Disponible en el sitio web [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016\\_03\\_01.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016_03_01.pdf); consultado el 25-11-16.

3 Docentes y TIC's; Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura; disponible en el sitio web [URL\\_ID=8638&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://www.unesco.org/education/tic-edu/URL_ID=8638&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html); consultado el 1-10-16

Dado el Palacio Legislativo de San Lázaro a los 15 días de diciembre de 2016.— Diputada María Eloísa Talavera Hernández (rúbrica).»

**Se remite a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, para dictamen.**

---

#### LEY GENERAL DE SALUD

---

«Iniciativa que reforma el artículo 198 de la Ley General de Salud, a cargo de la diputada María Guadalupe Oyervides Valdez, del Grupo Parlamentario del PRI

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados y demás disposiciones jurídicas aplicables, la suscrita, María Guadalupe Oyervides Valdez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, presenta y somete a consideración de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 198 de la Ley General de Salud, al tenor del siguiente

**Planteamiento del problema que la iniciativa pretende resolver y argumentos que lo sustentan**

#### a) Planteamiento del problema

La Organización Mundial de la Salud, a través del Reglamento Sanitario Internacional, asegura que el control o contención de los riesgos para la salud, representa uno de los medios más eficaces para mejorar la seguridad en lo que respecta a la salud pública, ya que estas amenazas constituyen la inmensa mayoría de los eventos que pueden provocar emergencias de salud general.

Contar con una autorización sanitaria, conlleva una acción preventiva de la posible ocurrencia de riesgos sanitarios y, por ende, de riesgos para la salud en la prestación de servicios y establecimientos de salud. La Propia Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, define como Riesgo Sanitario, en el segundo artículo del Reglamento de la Comisión Federal Para la Protección Contra Riesgos Sanitarios, la probabilidad de ocurrencia de un evento exógeno adverso, conocido o potencial, que ponga en peligro la salud o la vida humana. En atención a lo anterior, es necesario llevar a cabo medidas preventivas en materia de protección contra riesgos con el objeto de reducir casos de morbilidad o de complicaciones médicas y desarrollar políticas públicas orientadas a reducir los elevados costos que esto conlleva y que, en muchos de los casos, es absorbido por el Estado a través de la prestación de servicios médicos públicos.

Hoy en día existe una gran cantidad de unidades móviles denominadas ambulancias de cuidados intensivos, mismas que no requieren de una autorización sanitaria<sup>1</sup> para operar, lo cual representa un verdadero y constante atentado en contra de la salud y vida de los usuarios.

## b) Argumentación

La insuficiencia renal en sus dos variedades, aguda y crónica, puede ser tratada con la modalidad de terapia substitutiva conocida como Hemodiálisis. Dicho procedimiento, junto con medidas médicas y nutricionales modifican, para bien, el panorama de los enfermos con insuficiencia renal.

La hemodiálisis es un tratamiento médico que consiste en eliminar artificialmente las sustancias nocivas o tóxicas de la sangre, especialmente las que quedan retenidas a causa de una insuficiencia renal, mediante un riñón artificial (aparato). Dicho tratamiento puede practicarse en hospitales o en unidades independientes no ligadas a un hospital y es la Norma Oficial Mexicana NOM-003-SSA3-2010 el ordenamiento que establece los requisitos mínimos de infraestructura y equipamiento, con los que deberán contar dichos establecimientos. Si bien es cierto que la Norma antes referida establece que el procedimiento de hemodiálisis puede llevarse a cabo en hospitales que tengan licencia sanitaria, también lo es que permite se lleve a cabo en unidades independientes o no ligadas a un hospital que hayan presentado aviso de funcionamiento ante la autoridad sanitaria, sin exigir que ésta cuente con una licencia sanitaria.

En adición a lo anterior, existe para dichas unidades” de hemodiálisis una certificación, a través de la cual el Consejo de Salubridad General evalúa el cumplimiento de estándares de calidad y seguridad del paciente en la estructura; procesos Y resultados y reconoce que dichas unidades cumplen los estándares necesarios para brindar servicios con buena calidad en la atención médica y seguridad a los pacientes; para que una unidad de hemodiálisis se inscriba al Sistema Nacional de Certificación de Establecimientos de Atención Médica, debe tener, por lo menos, un año de funcionamiento, contar con el aviso de funcionamiento y de responsable sanitario correspondiente, no tener procedimientos administrativos abiertos con la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios o con las áreas de regulación sanitaria de las entidades federativas y no contar con sanción de inhabilitación relacionada con la prestación de servicios de atención médica.<sup>2</sup>

Pese a la existencia de la Norma Oficial Mexicana antes referida, prevé que la prestación de servicios en unidades móviles tipo ambulancia se debe llevar a cabo con niveles homogéneos de calidad, lo cual representa un gran paso hacia adelante en la materia, no precisa la obligatoriedad de que para su operación requieran de una autorización sanitaria. Dicha desregulación, representa un riesgo sanitario y aumenta la probabilidad de ocurrencia de un evento adverso, conocido o potencial, que ponga en peligro la salud o la vida humana.

Por otra parte, cabe mencionar que actualmente, México no cuenta con un registro nacional de enfermos renales crónicos, pero si aplicamos el porcentaje promedio de habitantes enfermos en otros países (que equivale al 0.1% de la población), podemos estimar que hay más de 102 000 enfermos renales crónicos en el país, de los cuales sólo 37 000 cuentan con algún tratamiento substitutivo de manera continua. El 80% de estos enfermos son atendidos por el IMSS o el ISSSTE, sin embargo, este porcentaje tiene un crecimiento anual de 11%, lo que representa una demanda de servicios de hemodiálisis claramente elevada. Además, la hemodiálisis sigue siendo poco accesible; de cada 10 pacientes, ocho reciben diálisis peritoneal y únicamente dos reciben hemodiálisis.<sup>3</sup>

Asimismo, en nuestro país no existen evaluaciones sobre el funcionamiento y la estructura de las unidades privadas de hemodiálisis. Dentro de los problemas que esto representa, se pueden enunciar los siguientes:

b.1) Se carece de un directorio con el registro de las unidades de hemodiálisis a nivel nacional; actualmente se han identificado más de 300 unidades en nuestro país. Sin embargo, es muy probable que exista un número mayor sobre todo de pequeñas dimensiones y de carácter privado que son más difíciles de identificar.

b.2) Existe una falta de información sobre el funcionamiento y la estructura de las unidades de hemodiálisis, así como ausencia de registros que permitan evaluar su efectividad a través de la evolución y sobrevida de los pacientes sometidos a dicha terapia de sustitución.

Ahora bien, del estudio en el desempeño de las unidades que han podido identificar, se detectó un panorama sumamente preocupante, pues al menos la mitad de éstas unidades no cumplen con los criterios de proceso y resultado para la evaluación de establecimientos de atención médica de hemodiálisis establecidos por el Consejo de Salubridad General, sobre todo las unidades públicas. Esta situación se agrava aún más al evaluar la infraestructura de las unidades; otro aspecto que llama la atención fue la falta de procesos para la referencia y contrareferencia de los pacientes, hecho que explica de manera indirecta el retraso en el ingreso a estas unidades y por ende, la falta de respuesta al tratamiento.<sup>4</sup>

La mayoría de los expedientes clínicos no cuentan con información mínima solicitada, y los que sí la registran presentan fallas de calidad en el manejo terapéutico del paciente, ya que se registraron menos de una sesión de hemodiálisis a la semana, fue casi nulo el cumplimiento con la norma establecida de tres sesiones por semana.

Asimismo, se observó la falta de exámenes de laboratorio para evaluar el estado de los pacientes previo a la sesión de hemodiálisis.

La falta de personal calificado (nefrólogos) durante el proceso de la hemodiálisis es muy evidente en las unidades, ya que tenemos un promedio de 57 hasta 73 pacientes atendidos por un nefrólogo. Esta situación contrasta con la norma que recomienda que cada centro de diálisis debería contar con al menos un nefrólogo por cada 40-50 pacientes en tratamiento.

Finalmente, se deben tomar en consideración los resultados obtenidos y el costo elevado de la hemodiálisis, lo cual representa un dispendio de recursos para el sistema de salud,

ya que el beneficio es muy pobre en la mayoría de las unidades debido a deficiencias de calidad en las unidades: 70% de ellas reportaron tasas de letalidad muy elevadas.

En adición a lo expuesto, quisiera señalar la importancia de promover que las disposiciones en materia de salud tengan como objeto fundamental la seguridad del paciente y que busquen anticiparse a las necesidades de los mismos, de su familia y del propio Estado, debiendo prevenir y reducir la probabilidad de que se presenten eventos adversos que pongan en riesgo su salud y sus vidas, generando gastos extraordinarios al Estado que pudieron haber sido evitados.

### **Ordenamiento a modificar, texto normativo propuesto y artículo transitorio**

El propósito de esta iniciativa es mejorar e incrementar la capacidad en la infraestructura e las unidades de hemodiálisis para incrementar la calidad de la misma, y de esta manera mejorar la equidad en el sistema de salud para que la población con menos recursos tenga acceso a la hemodiálisis; se estima que actualmente más de la mitad de los pacientes no reciben dicho tratamiento. En atención a lo antes expuesto presento y propongo esta iniciativa a fin de modificar el artículo 198 de la Ley General de Salud para que quede como a continuación se señala:

**Artículo 198.** Requieren autorización sanitaria los establecimientos dedicados a:

**I.** El proceso de los medicamentos que contengan estupefacientes y psicotrópicos; vacunas; toxoides; sueros y antitoxinas de origen animal, y hemoderivados;

**II.** La elaboración, fabricación o preparación de medicamentos, plaguicidas, nutrientes vegetales o sustancias tóxicas o peligrosas;

**III.** La aplicación de plaguicidas;

**IV.** La utilización de fuentes de radiación para fines médicos o de diagnóstico, y

**V.** Los establecimientos en que se practiquen actos quirúrgicos u obstétricos y los que prestan servicios de hemodiálisis.

**VI.** Centros de mezcla para la preparación de mezclas parenterales nutricionales y medicamentosas.

La solicitud de autorización sanitaria deberá presentarse ante la autoridad sanitaria, previamente al inicio de sus actividades.

Cuando así se determine por acuerdo del Secretario, los establecimientos en que se realice el proceso de los productos a que se refiere el artículo 194 de esta ley y su transporte deberán sujetarse a las normas de funcionamiento y seguridad que al respecto se emitan.

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
TITULO DECIMOSEGUNDO	TITULO DECIMOSEGUNDO
Control Sanitario de Productos y Servicios y de su Importación y Exportación	Control Sanitario de Productos y Servicios y de su Importación y Exportación
CAPITULO I	CAPITULO I
Disposiciones Comunes	Disposiciones Comunes
ARTÍCULO 198. Únicamente requieren autorización sanitaria los establecimientos dedicados a:	ARTÍCULO 198. Requieren autorización sanitaria los establecimientos dedicados a:
I. El proceso de los medicamentos que contengan estupefacientes y psicotrópicos; vacunas; toxoides; sueros y antitoxinas de origen animal, y hemoderivados;	I. El proceso de los medicamentos que contengan estupefacientes y psicotrópicos; vacunas; toxoides; sueros y antitoxinas de origen animal, y hemoderivados;
II. La elaboración, fabricación o preparación de medicamentos, plaguicidas, nutrientes vegetales o sustancias tóxicas o peligrosas;	II. La elaboración, fabricación o preparación de medicamentos, plaguicidas, nutrientes vegetales o sustancias tóxicas o peligrosas;
III. La aplicación de plaguicidas;	III. La aplicación de plaguicidas;
IV. La utilización de fuentes de radiación para fines médicos o de diagnóstico, y	IV. La utilización de fuentes de radiación para fines médicos o de diagnóstico, y
V. Los establecimientos en que se practiquen actos quirúrgicos u obstétricos.	V. Los establecimientos en que se practiquen actos quirúrgicos u obstétricos y las unidades móviles denominadas ambulancias de cuidados intensivos.
VI. Centros de mezcla para la preparación de mezclas parenterales nutricionales y medicamentosas	VI. Centros de mezcla para la preparación de mezclas parenterales nutricionales y medicamentosas.
La solicitud de autorización sanitaria deberá presentarse ante la autoridad sanitaria, previamente al inicio de sus actividades.	La solicitud de autorización sanitaria deberá presentarse ante la autoridad sanitaria, previamente al inicio de sus actividades.
Cuando así se determine por acuerdo del Secretario, los establecimientos en que se realice el proceso de los productos a que se refiere el artículo 194 de esta Ley y su transporte deberán sujetarse a las normas de funcionamiento y seguridad que al respecto se emitan.	Cuando así se determine por acuerdo del Secretario, los establecimientos en que se realice el proceso de los productos a que se refiere el artículo 194 de esta ley y su transporte deberán sujetarse a las normas de funcionamiento y seguridad que al respecto se emitan.

Por otra parte, como artículo transitorio, propongo que únicamente se prevea que la modificación entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración de esta H. Asamblea, el siguiente proyecto de:

**Decreto que reforma el artículo 198 de la Ley General de Salud**

**Único.** Se reforma el artículo 198 de la Ley general de Salud, para quedar como sigue:

**Artículo 198.** Requieren autorización sanitaria los establecimientos dedicados a:

I. El proceso de los medicamentos que contengan estupefacientes y psicotrópicos; vacunas; toxoides; sueros y antitoxinas de origen animal, y hemoderivados;

II. La elaboración, fabricación o preparación de medicamentos, plaguicidas, nutrientes vegetales o sustancias tóxicas o peligrosas;

III. La aplicación de plaguicidas;

IV. La utilización de fuentes de radiación para fines médicos o de diagnóstico, y

V. Los establecimientos en que se practiquen actos quirúrgicos u obstétricos y los que prestan servicios de hemodiálisis.

V. Los establecimientos en que se practiquen actos quirúrgicos u obstétricos y las unidades móviles denominadas ambulancias de cuidados intensivos.

VI. Centros de mezcla para la preparación de mezclas parenterales nutricionales y medicamentosas.

La solicitud de autorización sanitaria deberá presentarse ante la autoridad sanitaria, previamente al inicio de sus actividades.

Cuando así se determine por acuerdo del Secretario, los establecimientos en que se realice el proceso de los productos a que se refiere el artículo 194 de esta ley y su transporte deberán sujetarse a las normas de funcionamiento y seguridad que al respecto se emitan.

**Transitorio**

**Único.** El presente decreto entrará en vigor 120 días posteriores al día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Notas:**

1 La autorización sanitaria es el acto administrativo de la autoridad sanitaria competente a través del cual, permite a una persona física o moral, pública o privada la práctica de actos relacionados con la salud humana en lo referente a servicios de salud: de atención médica; de disposición de órganos, tejidos y células; de disposición de sangre; así como la utilización de fuentes de radiación para fines de diagnóstico o tratamiento.

2 Estándares para la certificación de unidades de hemodiálisis.

3 Tirado Gómez Laura Leticia, Duran Arenas Juan Luis, Rojas Rusell Mario Enrique. Las unidades de hemodiálisis en México: una evaluación de sus características, procesos y resultados. 2010. México.

4 Ídem.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 15 de diciembre de 2016.— Diputada María Guadalupe Oyervides Valdez (rúbrica).»

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

---

## LEY DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES

---

«Iniciativa que reforma el artículo 2o. de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, a cargo del diputado Liborio Vidal Aguilar, del Grupo Parlamentario del PRI

El proponente Liborio Vidal Aguilar, diputado de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en los artículos 71, fracción II; 73, fracción VII; y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los diversos artículos 6, numeral 1, fracción I; 77, numeral 1; y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, y demás relativos, somete respetuosamente a la consideración de los integrantes de esta honorable asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto, por la que se reforma y adiciona una fracción al artículo 2o. de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

El 14 de diciembre de 1990 la Asamblea General de las Naciones Unidas designó el 1 de octubre como Día Internacional de las Personas de Edad, el cual se conmemora anualmente y tiene como objetivo reconocer la contribución de los adultos mayores al desarrollo económico y social, así como resaltar las oportunidades y los retos asociados al envejecimiento demográfico. La población de Personas Adultas Mayores (PAM) es un segmento que ha

tomado cada día más importancia. Según información de la Encuesta Intercensal 2015, recabada por el Inegi, en México hay 12.4 millones de personas de 60 y más años, lo que representa 10.4 por ciento de la población total. La mayor parte de la población de 60 y más años (88.1 por ciento) forma parte de un hogar familiar, mientras que 11.1 por ciento forman hogares unipersonales.

De acuerdo con el artículo 3o. de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (LDPAM) establece que las Personas Adultas Mayores (PAM) son aquellas que cuenten con sesenta años o más de edad y que se encuentran domiciliadas o en tránsito en el territorio nacional. De acuerdo con investigaciones del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), el segmento de Personas Adultas Mayores en México es uno de los sectores poblacionales que enfrenta mayores retos sociodemográficos, entre los que destacan los siguientes:

**a) Reto sanitario.** El envejecimiento poblacional en nuestro país se caracteriza por la coexistencia de enfermedades crónico- degenerativas, enfermedades transmisibles y desnutrición. Esta mezcla de condiciones de salud representa un riesgo desconocido, en cuanto a la discapacidad que puede presentar la población que sobrevive hasta edades avanzadas y la respuesta de los sistemas de salud para enfrentar la carga asociada con este triple desafío. Según los últimos datos de Inegi, en 2014, del total de egresos hospitalarios en el país por hipertensión arterial, 56.2 por ciento ocurrieron en personas de edad avanzada. Por su parte, tres de cada cuatro mujeres de 60 y más años con hipertensión padecen la de tipo esencial o primaria en 2014. Finalmente, la tasa más alta de letalidad por hipertensión arterial se ubica en mujeres de 85 años y más (32.27 por cada 100 egresos hospitalarios) durante 2014. Es importante destacar que aunque en los últimos años se ha priorizado la atención médica de esta población, aún hay retos significativos para eliminar estas afecciones. Por entidad federativa hay cuatro estados que destacan por sus altas tasas de morbilidad (la cual se refiere a la relación del total de egresos hospitalarios y la población total, medida por cada 100 mil habitantes) y son: Tabasco (486.28), Quintana Roo (431.88), Colima (425.09) y Baja California Sur (413.35); por otro lado Querétaro es la entidad donde se ubica el menor número de personas que las padecen con apenas 83.12 de cada 100 mil habitantes, seguido por México (133.26), Morelos (148.37), Hidalgo (192.53) y Puebla (193.40).



**b) Vulnerabilidad social.** La desprotección social en la que vive el segmento de (PAM), es un factor determinante del empobrecimiento de las familias en México, sobre la cual frecuentemente recae la responsabilidad del cuidado de los ancianos. La situación del adulto mayor en México se caracteriza por la intersección entre las problemáticas de salud asociadas a la vejez, el género y la pobreza en un contexto de escasa protección institucional y profundas desigualdades sociales que se observa tanto en entornos rurales como urbanos. Por ejemplo, de acuerdo con datos del Inegi, durante el segundo trimestre de 2016, la población ocupada de 60 y más años representa 33.6 por ciento. En 2014, 26 por ciento del total de la población de 60 y más años tienen discapacidad, mientras que 36.1 por ciento cuenta con alguna limitación. Otro dato por demás interesante, obtenido de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2014, es que en los hogares donde hay al menos una persona de 60 y más años, el gasto en salud es 50.7 por ciento más alto respecto a los hogares donde no hay adultos mayores. En los primeros, hay un desembolso mensual promedio de 857.89 pesos; de estos, 63.1 por ciento son para pago de atención ambulatoria, 20.3 por ciento para pago de hospitalización y 16.6 por ciento para medicinas. Por su parte, las condiciones laborales de los adultos mayores que se ocupan de manera subordinada y remunerada (88.3 por ciento) no son muy favorables: casi la mitad (50.6 por ciento) no reciben prestaciones; solo 38.0 por ciento tiene acceso a los servicios de salud otorgados por su trabajo y 38.6 por ciento cuenta con contrato de trabajo. Según los resultados del Módulo de Condiciones Socioeconómicas 2014 (MCS), se estimó que en México, 5.7 millones de adultos de 60 y más años se encontraban en situación de pobreza multidimensional<sup>14</sup>, lo que equivale al 43.7 por ciento de este grupo poblacional. Según la intensidad y profundidad de la pobreza multidimensional, la información del MCS permite estimar que en 2014, 20.0 por ciento de los adultos de 60 y más años se encontraban en pobreza multidimensional extrema; es decir, 1.1 millones de adultos mayores pertenecen a hogares que aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no puede adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada y presentan al menos tres carencias sociales de las seis incluidas en el cálculo del Índice de privación social, mientras que poco más de 4.5 millones de personas de este grupo de población, están en situación de pobreza moderada.

**c) Problemas de cobertura.** El acelerado crecimiento de la población de (PAM) representa una problemática para los diferentes sectores gubernamentales, debido a que no se ha desarrollado ni la infraestructura necesaria para garantizar el bienestar de este sector de la población, ni la capacidad humana para atender profesionalmente sus muy diversas demandas. De las poco más de 633 mil muertes registradas en 2014, 63.8 por ciento correspondieron a personas de 60 y más años. Muchos de los fallecimientos en este grupo de población se producen por enfermedades crónicas degenerativas, entre las que destacan: la diabetes mellitus; las enfermedades isquémicas del corazón; las enfermedades cerebrovasculares; las enfermedades crónicas de las vías respiratorias inferiores; las enfermedades hipertensivas y las enfermedades del hígado. Estas seis causas concentran 55.6 por ciento de los fallecimientos ocurridos en este grupo poblacional. Entre las personas de edad con discapacidad, la dificultad que reportan con mayor frecuencia es caminar, subir o bajar usando sus piernas (64.7 por ciento). Por otra parte, en la población adulta mayor con limitación, es decir, la que está en riesgo de adquirir alguna discapacidad, 73 de cada 100 reportan vivir con alguna dificultad para ver aún con el uso de lentes. Mientras que hablar o comunicarse es la actividad con menor incidencia tanto en las personas que tienen discapacidad como en aquellas que cuentan con una limitación (6.4 por ciento y 8.1 por ciento, respectivamente).

Para poder atender estos retos y generar un marco robusto de políticas públicas para atender las (PAM) es importante tomar en cuenta las determinantes sociales e institucionales que impactan a los adultos mayores, especialmente los que viven en contextos de pobreza, para tomar medidas en torno a intervenciones, programas y políticas y así contribuir a la reducción de la vulnerabilidad en este grupo poblacional.

De acuerdo con el (INSP) para avanzar en la resolución de los problemas de las (PAM), se requiere poner énfasis áreas específicas como el diseño de modelos de atención específicos para esta población, conocer el estado de salud y acceso a servicios en ancianos viviendo en pobreza, mejorar los mecanismos de valuación de programas dirigidos a adultos mayores y la correcta identificación de necesidades de adultos mayores, particularmente los de origen indígena.

La (LDPAM) tiene por objeto garantizar el ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores, así como establecer las bases y disposiciones para su cumplimiento, mediante la regulación de la política pública nacional para la observancia de los derechos de las personas adultas mayores; los principios, objetivos, programas, responsabilidades e instrumentos que la administración pública federal, las entidades federativas y los municipios deberán observar en la planeación y aplicación de la política pública nacional; así como la regulación del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores.

### **Procuraduría para la Defensa de las Personas Adultas Mayores**

En las últimas décadas, el porcentaje de (PAM) ha ido aumentando, y de acuerdo a las proyecciones de población hechas por CONAPO, se estima que aumentará 14.8 por ciento en 2030, lo que significa un monto de 20.4 millones. Esta tendencia brinda la oportunidad de reflexionar sobre los desafíos que trae consigo el envejecimiento demográfico y así desarrollar políticas públicas que mejoren la calidad de vida de las personas que transitan o transitarán por esta etapa de vida.

Por lo anterior, La Procuraduría para la Defensa de las Personas Adultas Mayores, propuesta en esta iniciativa, jugará un papel fundamental como un espacio para la defensa efectiva de los derechos que las (PAM) tienen previstos en la (LDPAM) en términos de lo siguiente:

**a) Asistencia social.** Comprendido como el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva.

**b) Integración social.** Es el resultado de las acciones que realizan las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal, las familias y la sociedad organizada, orientadas a modificar y superar las condiciones que impidan a las personas adultas mayores su desarrollo integral.

**c) Atención integral.** Satisfacción de las necesidades físicas, materiales, biológicas, emocionales, sociales, laborales, culturales, recreativas, productivas y espirituales de las personas adultas mayores. Para facilitarles una

vejez plena y sana se considerarán sus hábitos, capacidades funcionales, usos y costumbres y preferencias;

**d) Calidad del servicio.** Conjunto de características que confieren al servicio la capacidad de satisfacer tanto las necesidades como las demandas actuales y potenciales.

Adicionalmente, la Procuraduría para la Defensa de las Personas Adultas Mayores tendrá que hacer valer el cumplimiento de los principios que rigen la (LDPAM), a saber:

**a) Autonomía y autorrealización.** Todas las acciones que se realicen en beneficio de las personas adultas mayores orientadas a fortalecer su independencia, su capacidad de decisión y su desarrollo personal y comunitario;

**b) Participación.** La inserción de las personas adultas mayores en todos los órdenes de la vida pública. En los ámbitos de su interés serán consultados y tomados en cuenta; asimismo se promoverá su presencia e intervención;

**c) Equidad.** Es el trato justo y proporcional en las condiciones de acceso y disfrute de los satisfactores necesarios para el bienestar de las personas adultas mayores, sin distinción por sexo, situación económica, identidad étnica, fenotipo, credo, religión o cualquier otra circunstancia;

**d) Corresponsabilidad.** La concurrencia y responsabilidad compartida de los sectores público y social, en especial de las comunidades y familias,

**e) Atención preferente.** Es aquella que obliga a las instituciones federales, estatales y municipales de gobierno, así como a los sectores social y privado a implementar programas acordes a las diferentes etapas, características y circunstancias de las personas adultas mayores.

Por las consideraciones expuestas, se somete a la consideración de este honorable Congreso el siguiente proyecto de

### **Decreto**

**Único.** Se modifica y adiciona el párrafo quinto del artículo 2o. de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores para quedar como sigue:

**Artículo 2.** La aplicación y seguimiento de esta Ley, corresponde a:

I. El Ejecutivo federal, a través de las Secretarías de Estado y demás dependencias que integran la administración pública, así como las entidades federativas, los municipios, los órganos desconcentrados y paraestatales, en el ámbito de sus respectivas competencias y jurisdicción.

II. La familia de las personas adultas mayores vinculada por el parentesco, de conformidad con lo dispuesto por los ordenamientos jurídicos aplicables.

III. Los ciudadanos y la sociedad civil organizada.

IV. El Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores.

**V. La Procuraduría Para la Defensa de 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.** Se obliga a la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión a la creación en un plazo no mayor a 12 meses posteriores a la publicación del presente decreto, cuya operación deberá sujetarse a la disponibilidad presupuestaria que se apruebe para dichos fines en el Presupuesto de Egresos de la Federación y a las disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 15 de diciembre de 2016.— Diputado Liborio Vidal Aguilar (rúbrica).»

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

#### LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN

«Iniciativa que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, a cargo del diputado Víctor Manuel Giorgana Jiménez, del Grupo Parlamentario del PRI

Quien suscribe Víctor Manuel Giorgana Jiménez, diputado federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en la LXIII Legislatura de la honorable Cámara de Diputados, en ejercicio de las facultades que confieren los artículos 71, fracción II, y 73, fracciones XVII y XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de este honorable pleno la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones a la Ley Federal de Telecomunicaciones, al tenor de la siguiente

#### Exposición de Motivos

La reforma en materia de Telecomunicaciones, proporcionó innumerables beneficios para los mexicanos, reconociendo el derecho de acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, y en particular al servicio de Internet de banda ancha, de tal forma que cualquiera pueda tener libre acceso a información, contenidos y aplicaciones y a difundir ideas de toda índole por cualquier medio de expresión, sin más límites que los que la propia Constitución establece.

La reforma refrenda la importancia de las telecomunicaciones como un servicio público de interés general y reafirma la rectoría del Estado mexicano para garantizar que los servicios se presten en condiciones adecuadas de competencia, cobertura, calidad y precio.

Sin embargo, tal como sucede con todas las leyes de nuestro derecho positivo, son perfectibles y la Ley Federal de Telecomunicaciones no es la excepción. Se trata de apostar por la protección a las y los mexicanos usuarios de la telefonía celular.

El límite en la práctica del redondeo en cuanto al cobro por minutos y segundos fue un gran avance de la reforma en Telecomunicaciones, sin embargo, está pendiente el redondeo que los concesionarios realizan al momento del cobro

de tarifas en las facturas de los planes que ofrecen, ya que no existe justificación alguna para realizar tal cargo y por si fuera poco, en todas las ocasiones el redondeo va a la cantidad inmediata siguiente y nunca a la inferior.

Es esta la preocupación del que suscribe y un gran reto que esta legislatura tiene por delante, la protección de los usuarios de los servicios de telecomunicación.

La Ley Federal de Protección al Consumidor establece en el artículo 1o., fracción VII, la protección contra prácticas y cláusulas abusivas:

**Artículo 1.** La presente ley es de orden público e interés social y de observancia en toda la República. Sus disposiciones son irrenunciables y contra su observancia no podrán alegarse costumbres, usos, prácticas, convenios o estipulaciones en contrario.

El objeto de esta ley es **promover y proteger los derechos y cultura del consumidor y procurar la equidad, certeza y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores.**

Son principios básicos en las relaciones de consumo:

**I. a VI. ...**

**VII. La protección contra la publicidad engañosa y abusiva, métodos comerciales coercitivos y desleales, así como contra prácticas y cláusulas abusivas o impuestas en el abastecimiento de productos y servicios.**

**VIII. a XI. ...**

...

En el mismo sentido, el artículo 10 de la Ley referida prohíbe expresamente a los proveedores, aplicar métodos o prácticas comerciales coercitivas y desleales, ni cláusulas o condiciones abusivas o impuestas en el abastecimiento de productos o servicios. Cuyas prácticas son recurrentes en la celebración de contratos de adhesión como lo es el que se celebra con las empresas de telecomunicaciones.

Tratándose de los contratos de adhesión, la Ley Federal de Protección al Consumidor lo define en el artículo 85 como el documento elaborado unilateralmente por el proveedor, para establecer en formatos uniformes los términos y con-

diciones aplicables a la adquisición de un producto o la prestación de un servicio, aun cuando dicho documento no contenga todas las cláusulas ordinarias de un contrato. Establece además la prohibición de implicar prestaciones desproporcionadas a cargo de los consumidores, obligaciones inequitativas o abusivas, o cualquier otra cláusula o texto que viole las disposiciones de la ley, supuesto en el que encontramos el cargo por redondeo aplicado en las facturas telefónicas.

El objeto primordial de la Ley Federal de Protección al Consumidor es promover y proteger los derechos y cultura del consumidor y procurar la equidad, certeza y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores, lo que queda manifiesto expresamente en su artículo 90:

**Artículo 90.** No serán válidas y se tendrán por no puestas las siguientes cláusulas de los contratos de adhesión ni se inscribirán en el registro cuando:

**I.** Permitan al proveedor modificar unilateralmente el contenido del contrato, o sustraerse unilateralmente de sus obligaciones;

**II.** Liberen al proveedor de su responsabilidad civil, excepto cuando el consumidor incumpla el contrato;

**III.** Trasladen al consumidor o a un tercero que no sea parte del contrato la responsabilidad civil del proveedor;

**IV.** Prevengan términos de prescripción inferiores a los legales;

**V.** Prescriban el cumplimiento de ciertas formalidades para la procedencia de las acciones que se promuevan contra el proveedor; y

**VI. Obliguen al consumidor a renunciar a la protección de esta ley o lo sometan a la competencia de tribunales extranjeros.**

Es indudable que la legislación protege los intereses económicos de los consumidores ante publicidad engañosa y contratos con cláusulas ventajosas; calidad y seguridad en el servicio, son los retos que tienen las empresas mexicanas frente a sus consumidores.

Ya en materia, es la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión quien determina al Instituto de Telecomuni-

caciones como el encargado de fijar y regular las tarifas en telecomunicaciones:

**Artículo 7.** El Instituto es un órgano público autónomo, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto **regular y promover la competencia y el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones** y la radiodifusión en el ámbito de las atribuciones que le confieren la Constitución y en los términos que fijan esta Ley y demás disposiciones legales aplicables.

El Instituto Federal de Telecomunicaciones tiene a su cargo la **regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, los recursos orbitales, los servicios satelitales, las redes públicas de telecomunicaciones y la prestación de los servicios de radiodifusión y de telecomunicaciones**, así como del acceso a la infraestructura activa y pasiva y otros insumos esenciales, sin perjuicio de las atribuciones que corresponden a otras autoridades en los términos de la legislación correspondiente.

Asimismo, el **instituto es la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones**, por lo que en éstos ejercerá en forma exclusiva las facultades que establecen el artículo 28 de la Constitución, esta Ley y la Ley Federal de Competencia Económica.

...

...

...

En el mismo sentido, el artículo 15 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión establece:

**Artículo 15.** Para el ejercicio de sus atribuciones corresponde al Instituto:

**I. a XXIII. ...**

**XXIV. Autorizar, registrar y publicar las tarifas de los servicios de telecomunicaciones** y de radiodifusión en los términos de esta Ley, y cuando los títulos de concesión lo prevean, así como cuando se trate de medidas establecidas a los agentes económicos preponderantes o con poder sustancial;

**XXV y XXVI. ...**

**XXVII. Vigilar el cumplimiento a lo dispuesto en los títulos de concesión otorgados en materia de telecomunicaciones** y radiodifusión y **ejercer facultades de supervisión y verificación**, a fin de garantizar que la prestación de los servicios se realice con apego a esta Ley y a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables, a los títulos de concesión y a las resoluciones expedidas por el propio Instituto;

**XXVIII. a LXIII. ...**

Ahora bien, hablando de los concesionarios, la Ley los define como aquella persona física o moral, titular de una concesión de las previstas en la Ley y el artículo 118 establece obligaciones para aquellos que operen redes públicas de telecomunicaciones:

**Artículo 118.** Los concesionarios que operen redes públicas de telecomunicaciones deberán:

**I. a VI. ...**

**VII. Prestar sobre bases tarifarias y de calidad los servicios de telecomunicaciones contratados por los usuarios y demás condiciones establecidas en términos de esta ley y la Ley Federal de Protección al Consumidor;**

**VIII. y IX. ...**

Si bien el artículo referido obliga a los concesionarios a observar los derechos del consumidor en la fijación de las tarifas por los servicios que brinda, el artículo 204 de la misma Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión otorga “libertad tarifaria” a los concesionarios, es decir, encontramos aquí una contradicción legal que afecta principalmente a los usuarios. Cito el artículo:

**Artículo 204.** Los concesionarios del servicio de telecomunicaciones para uso comercial o para uso social **fijarán libremente las tarifas a los usuarios de los servicios que presten.**

Por otra parte, el artículo 208 señala que la libertad tarifaria a que se refiere el artículo 204, así como lo previsto en los artículos 205 y 207, no aplicará a los concesionarios de telecomunicaciones que sean declarados como agentes económicos preponderantes en el sector de las telecomuni-

caciones o con poder sustancial, **en cuyo caso, deberán cumplir con la regulación específica que en materia de tarifas le imponga el Instituto. Estas tarifas deberán ser aprobadas por el Instituto, el cual deberá llevar un registro de las mismas, a efecto de darles publicidad.** Lo que nos llevaría a revisar las tarifas que el Instituto ha establecido mediante Acuerdo, sin embargo quedaría sin resolver los motivos o fundamento legal por el que realizan los cargos por redondeo mes a mes.

Es preocupante la cuantiosa cifra que mes a mes cobran las empresas que prestan servicios de telecomunicaciones por concepto de cargo por redondeo. Suponiendo que a cada usuario le cobraran 0.40 centavos mes a mes y multiplicado por los 71.2 millones de usuarios que tiene reportados Telcel, sólo por citar una empresa, el resultado mensual es exorbitante.

Como señalamos con anterioridad, derivado de la reforma en Telecomunicaciones, se hizo obligatorio, con el fin de dotar al consumidor de mayor control sobre su saldo, que las compañías ofrezcan un esquema de cobro por segundo para evitar el llamado redondeo de minutos, sin embargo, especialistas coinciden en que puede resultar más caro que pagar por minuto.

Los expertos coincidieron en que un esquema de cobro por segundo busca darle a los millones de usuarios de telefonía móvil, la posibilidad de elegir el plan que más les ajuste, es decir, si la persona realiza llamadas de larga duración, le conviene contratar por minuto o por llamada, de lo contrario, si sus llamadas son breves le convendría el cobro por segundo.

La desventaja de optar por este tipo de cobro, es que ello no significa que el precio por segundo vaya a ser el valor del minuto dividido entre 60, ya que la Ley permite al operador poner otra tarifa. Es por ello que el que suscribe considera que el beneficio se dará únicamente si el segundo equivale a la sexagésima parte del precio del minuto, por lo que se pretende reformar el artículo 207 de la Ley para evitar estas prácticas.

La compañía Telefónica Movil Telcel, ocupa cerca de 70 por ciento del mercado en telecomunicaciones, nombrado agente económico preponderante por el Instituto Federal de Telecomunicaciones, razón que le ha valido para que se abrieran las puertas a nuevos cambios en el sector de la telefonía móvil del país.

Por lo anterior, es de suma importancia modificar la legislación a fin de limitar la libertad tarifaria y prohibir el cargo por redondeo para poder brindar protección a las y los mexicanos; que es la razón que motivó la presentación de esta iniciativa.

En virtud de todos los argumentos esgrimidos y en ejercicio de las facultades que confieren los artículos 71, fracción II y 73, fracciones XIII y XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión**

**Artículo Único.** Se reforman los artículos 15, 118 y 204 y 207 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión para quedar como sigue:

**Artículo 15.** Para el ejercicio de sus atribuciones corresponde al Instituto:

**I. a XXVII. ...**

**XXVIII. Vigilar que los concesionarios no realicen cargos por redondeo en las facturas telefónicas de plan tarifario.**

**XXIX. a LXIII. ...**

**Artículo 118.** Los concesionarios que operen redes públicas de telecomunicaciones deberán:

**I. a VI. ...**

**VII.** Prestar sobre bases tarifarias y de calidad los servicios de telecomunicaciones contratados por los usuarios y demás condiciones establecidas en términos de esta Ley y la Ley Federal de Protección al Consumidor, **absteniéndose de realizar cargos por redondeo en los cobros que realicen.**

**Artículo 204.** Los concesionarios del servicio de telecomunicaciones para uso comercial o para uso social fijarán libremente las tarifas a los usuarios de los servicios que presten, **respetando siempre el cobro exacto de la cantidad que resulte de la prestación de los servicios de tele-**

**comunicación, sin importar que dicha cantidad sean fracciones del peso, quedando prohibido el cobro por redondeo.**

**Artículo 207.** En el caso de servicios de telecomunicaciones que se ofrecen al público consumidor con cargos por concepto de la duración de las comunicaciones, los concesionarios y los autorizados deberán incluir dentro de su oferta comercial, planes y tarifas, y el cobro por segundo, **cuyo monto deberá ser exactamente proporcional al costo del minuto, lo anterior sin perjuicio de otros planes que se basen en el cobro por minuto, por evento, por capacidad o cualquier otra modalidad.**

### 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 15 de diciembre 2016.— Diputado Víctor Giorgana Jiménez (rúbrica).»

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

---

## LEY FEDERAL DEL TRABAJO

---

«Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, a cargo de la diputada Ruth Noemí Tiscareño Agoitia, del Grupo Parlamentario del PRI

La que suscribe, Ruth Noemí Tiscareño Agoitia, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, pongo a consideración de la Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, con base en la siguiente

### Exposición de Motivos

En México el derecho al trabajo es un derecho humano fundamental consagrado en el texto vigente de la Constitu-

ción Política de los Estados Unidos Mexicanos, especialmente el su artículo 1o. que a la letra dice que “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”.

Por su parte el artículo 5o. de la propia Ley fundamental establece “A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley”.

De manera particular el artículo 123, párrafo primero establece “Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley”.

En el mismo tenor, la Ley Federal del Trabajo como ley reglamentaria en la materia, establece en su artículo 2º “Las normas del trabajo tienden a conseguir el equilibrio entre los factores de la producción y la justicia social, así como propiciar el trabajo digno o decente en todas las relaciones laborales”.

Cabe señalar que el derecho al trabajo en nuestro país, también cuenta con el respaldo de diversos instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, entre ellos encontramos principalmente:

- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, vinculado por nuestro país en marzo de 1981, y
- Los 78 convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que en diferentes momentos también han sido ratificados por nuestro país, actualmente 67 de ellos se mantienen vigentes.

Es claro que nuestro sistema jurídico cuenta con avances significativos que respaldan el derecho al trabajo, no obstante a lo anterior, es necesario seguir trabajando en el fortalecimiento de la ley, a fin de consolidar **un andamiaje legal que garantice a la población mexicana especialmente a los jó-**

**venes el ejercicio pleno, sin discriminación, ni exclusión de este fundamental derecho humano.**

### **Situación actual de los jóvenes en México**

En México, los jóvenes de entre 12 y 29 años de edad representan el 33 por ciento de la población total del país.

El Inegi informa sobre los principales resultados de la Encuesta Nacional de ocupación y Empleo (ENOE) para marzo de 2015, los cuales indican que 59.3 por ciento de la población de 15 años y más en el país es económicamente activa (tasa de participación). Esta cifra es menor a la observada en el mismo mes de 2014, cuando se ubicó en 60.2 por ciento.

De acuerdo por el Intitulo Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), durante los meses de enero, febrero y marzo de 2014, la tasa de desocupación de jóvenes en entre 20 y 24 años se ubicó en 9.2 por ciento. Lo cual representa un alto nivel de inactividad; la OCDE señala que el desempleo juvenil en México creció a 9.8 por ciento en noviembre del año pasado.

Información de la Encuesta de la Dinámica Demográfica (Enadid) indican que en 2014 el monto de la población joven de 15 a 29 años es de 29.9 millones, y aunque se observó un aumento respecto a 1990 (23.9 millones) su proporción con respecto al total disminuyó a 24.9 por ciento en 2014. En cuanto a su estructura por edad, del total de jóvenes, 36.8 por ciento son adolescentes de 15 a 19 años, uno de cada tres (34.1 por ciento) son jóvenes de 20 a 24 años y tres de cada 10 (29.1 por ciento) tienen de 25 a 29 años de edad.

En el año 2014, se observó una tasa de desocupación entre los jóvenes de 20 a 24 años de edad del 9.8 por ciento; 61.7 por ciento se encuentra en el empleo informal, de estos 44.8 por ciento cuentan con estudios de nivel, medio superior, 17 por ciento perciben salario mínimo, 32.3 por ciento percibe entre uno y dos salarios mínimos. De seguir con estos niveles, se estima que para el 2020 tres millones de profesionistas estarán sin empleo. Actualmente solo hay una oferta de trabajo por cada 4 profesionistas.

De igual modo en este rubro se señala que 17.7 por ciento de los jóvenes que se emplea en el mercado informal reciben hasta un salario mínimo diarios, mientras que 32.3 por ciento obtienen ingresos que oscilan entre uno y dos salarios mínimos.

Ante esta situación de la falta de oportunidades, y con la inminente necesidad de generar recursos- tanto para la manutención propia, como el apoyo familiar- los jóvenes mexicanos recurren a la informalidad, en donde los sueldos obtenidos son bajos. Según información de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), 61.7 por ciento de los jóvenes se encuentran inmersos en un trabajo informal, de los cuales 44.8 por ciento cuentan con estudios de nivel medio superior y superior.

Es claro, que la necesidad de elaborar ha llevado a la población joven a emplearse en trabajos temporales o de tiempo parcial, donde las condiciones son precarias, sin prestaciones sociales así como salarios bajos.

En este tenor, La Organización Internacional del Trabajo (OIT), informo que en nuestro país el 77 por ciento de los jóvenes entre 15 y 29 años se encuentra con la necesidad y disponibilidad de ofertar más tiempo de trabajo de lo que sus actividades actuales les permite.

De acuerdo con el académico de la UNAM, Eduardo Loria Díaz, señala que las tasas de desempleo se agravan más cuando los jóvenes poseen un nivel educativo medio superior y superior. Según estadísticas de 2014 el desempleo entre la población con primaria cursada es de 5 por ciento, mientras que los que poseen un nivel medio superior llega al 12 por ciento por ciento.

Según información proporcionada por esta honorable Cámara de Diputados, establecen que a principios de 2014 nuestro país ocupaba la cuarta posición a nivel mundial con mayor desempleo entre la población de 15 a 29 años. El informe hace referencia lo establecido por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en donde se señala que entre más preparado se encuentre un individuo, las posibilidades de encontrar un empleo de acuerdo a su formación se reducen.

Una de las principales problemáticas a las que se enfrenta la población joven de México en etapa productiva es el ingreso al campo laboral, en donde cuestiones como la falta de experiencia o la ineficiencia en la capacitación repercuten de manera significativa en la inserción de los jóvenes a algún empleo.

En el año 2015, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), estimó que más de 3 millones de profesionistas podrían estar enfrentando al desempleo en 2020, si la economía no aumen-



ta su nivel de crecimiento y de seguir manteniendo una oferta de trabajo por cada 4 profesionistas, por su parte, la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), apunta que solamente 5 de cada 10 egresados de las universidades mexicanas tienen un empleo, provocando así un desequilibrio en la oferta y la demanda de profesionistas.

### Tasas de desocupación entre los jóvenes

En nuestro país, la tasa de desocupación en los jóvenes durante el primer trimestre de 2015 es de 7.4 por ciento, es decir, casi el doble a la tasa estimada a nivel nacional para la población de 15 y más años (4.2 por ciento).

Un análisis por edad, muestra que los adolescentes de 15 a 19 años (8.6 por ciento) y los jóvenes de 20 a 24 (8.3 por ciento) tienen el mayor nivel de desocupación. Uno de los problemas que enfrenta la población joven al momento de buscar trabajo es la falta de experiencia laboral: 18.2 por ciento de los jóvenes desocupados no cuentan con esta experiencia.

En México 7.1 por ciento de la población ocupada de 15 a 29 años declaro estar sub ocupada, es decir, tiene la necesidad y la disponibilidad de ofertar más tiempo de trabajo de lo que ocupación actual les permite. Otro aspecto por señalar es que 61.1 por ciento de los jóvenes ocupados tienen un empleo informal y se hace más notorio cuando su escolaridad es baja: 91.3 por ciento de los jóvenes ocupados con la primaria incompleta se encuentra en esta situación, mientras los que cuentan con estudios medio superior y superior es solo 44.2 por ciento. La vulnerabilidad de la población que se ocupa de manera informal se manifiesta de muchas maneras. Una de ellas es el ingreso que perciben por su trabajo: la proporción de jóvenes que ocupan de manera informal y que reciben hasta un salario mínimo es de 18.2 por ciento; uno de cada tres (33.5 por ciento) recibe más de uno y hasta dos salarios mínimos; mientras que uno de cada seis (16.4 por ciento) no reciben remuneración. En suma, estas tres categorías representan 68.1 por ciento de la población joven que se ocupa de manera informal.

Debemos recordar que en marzo 2007, el gobierno mexicano implementó un programa de primer empleo, cuya finalidad fue impulsar la creación de empleos formales y permanentes para brindar una oportunidad a los jóvenes que por primera buscaran incursionar en el mercado laboral, no obstante el programa fue cancelado por tramites ex-

cesivos, falta de difusión e incentivos que permitieran a los empleadores sumarse a este importante proyecto.

Sin duda alguna, los informes estadísticos demuestran claramente que la situación que enfrenta la juventud mexicana para ingresar al mercado laboral es un problema latente, lamentablemente la falta de oportunidades de empleo es un tema que hoy por hoy lastima a nuestros jóvenes especialmente a aquellos que con mucho esfuerzo y sacrificio han concluido satisfactoriamente sus estudios de nivel superior y buscan con gran animo integrarse al mercado laboral, un mercado que en los últimos años se ha tornado complejo y excluyente, y que sobre todo, atenta contra el derecho humano al trabajo que se supone nuestra Constitución Federal respalda.

En este sentido, y a la falta de medidas legislativas que aseguren el cumplimiento cabal de las normas contenidas en nuestro sistema jurídico mexicano, resulta inaplazable nuestra intervención con el objetivo central de llevar a la legislación reglamentaria una regulación más clara y precisa que coadyuve a solucionar el fenómeno de discriminación y exclusión que atenta contra los derechos de un pilar integral de nuestra sociedad mexicana que son nuestros jóvenes.

Para lograrlo, proponemos modificar la Ley Federal del Trabajo con el propósito fundamental de establecer de manera clara y textual la obligación compartida entre la Secretaría del Trabajo y Previsión Social como instancia encargada de llevar la política laboral del país, las entidades federativas y el sector empresarial tendiente a diseñar y ejecutar políticas públicas y programa dirigidos a generar oportunidad del primer empleo que garanticen el acceso e inclusión al mercado laboral de nuestros jóvenes

Compañeras y compañeros diputados, estamos convencidos que el empoderamiento económico, a través del empleo productivo y trabajos de buena remuneración y calidad digna, constituyen las herramientas idóneas para posibilitar a que nuestras mujeres y hombres jóvenes se conviertan en los principales agentes de cambio y por su puesto para canalizar sus capacidades ilimitadas encaminadas a impulsar el desarrollo y transformación productiva, económica y progreso de nuestro país.

Por lo anteriormente expuesto presento a esta honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforma la fracción VI del artículo 537, el primer párrafo del artículo 154 y se adicionan un párrafo cuarto al mismo artículo, así como un inciso d) a la fracción I del 539, recorriéndose los subsecuentes incisos, ambos de la Ley Federal del Trabajo**

**Único.** Se reforma la fracción VI del artículo 537, el primer párrafo del artículo 154 y se adicionan un párrafo cuarto al mismo artículo, así como un inciso d) a la fracción I del 539, recorriéndose los subsecuentes incisos, ambos de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue

**Artículo 537.** El Servicio Nacional de Empleo tendrá los siguientes objetivos:

I. a V.

**VI.** Diseñar, conducir y evaluar programas específicos para generar oportunidad de empleo que garanticen el acceso e inclusión de los jóvenes al primer empleo formal, y grupos en situación vulnerable;

**VII.** Coordinar con las autoridades competentes el régimen de normalización y certificación de competencia laboral.

**Artículo 154.** Los patrones estarán obligados a preferir, en igualdad de circunstancias, a los trabajadores mexicanos respecto de quienes no lo sean, a quienes les hayan servido satisfactoriamente por mayor tiempo, a quienes no teniendo ninguna otra fuente de ingreso económico tengan a su cargo una familia, a los que hayan terminado su educación básica obligatoria, así como a los jóvenes que hayan terminado su educación media superior y superior, a los capacitados respecto de los que no lo sean, a los que tengan mayor aptitud y conocimientos para realizar un trabajo y a los sindicalizados respecto de quienes no lo estén.

Si existe contrato colectivo y éste contiene cláusula de admisión, la preferencia para ocupar las vacantes o puestos de nueva creación se regirá por lo que disponga el contrato colectivo y el estatuto sindical.

Se entiende por sindicalizado a todo trabajador que se encuentre agremiado a cualquier organización sindical legalmente constituida.

**Los patrones que contraten a jóvenes entre 19 y 29 años en el carácter de primer empleo formal podrán deducir**

**de sus ingresos, un monto equivalente al 50 por ciento del Impuesto sobre la Renta retenido al joven trabajador, sobre los ingresos acumulables obtenidos en el ejercicio.**

**Artículo 539.** De conformidad con lo que dispone el artículo que antecede y para los efectos del 537, a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponden las siguientes actividades:

I. En materia de promoción de empleos:

a) a c)

**d) Diseñar en coordinación con las entidades federativas y el sector empresarial políticas públicas y programas para generar oportunidades de empleo que garanticen el acceso e inclusión de los jóvenes al primer empleo formal.**

e) Promover la articulación entre los actores del mercado de trabajo para mejorar las oportunidades de empleo;

f) Elaborar informes y formular programas para impulsar la ocupación en el país, así como procurar su ejecución;

g) Orientar la formación profesional hacia las áreas con mayor demanda de mano de obra;

h) Proponer la celebración de convenios en materia de empleo, entre la Federación y las Entidades Federativas; y,

i) En general, realizar todas las que las Leyes y reglamentos encomienden a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en esta materia.

II. a VI....

### **Transitorios**

**Primero.** La entrada en vigor del párrafo que se adiciona al artículo 154 de la Ley Federal del Trabajo, será a partir del 1 de enero del año siguiente en que se publique dicho decreto en el Diario Oficial de la Federación, a efectos de que la deducibilidad sea aplicable en todo el año fiscal.

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 15 de diciembre de 2016.— Diputada Ruth Noemí Tiscareño Agoitia (rúbrica).»

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

---

## LEY GENERAL DE SALUD

---

«Iniciativa que adiciona el artículo 211 de la Ley General de Salud, a cargo de la diputada Rosalina Mazari Espín, del Grupo Parlamentario del PRI

Rosalina Mazari Espín, diputada integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, presenta la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 211 de la Ley General de Salud, de conformidad con la siguiente

### Exposición de Motivos

1. La Ley General de Salud vigente se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984, con la finalidad de reglamentar el derecho a la protección de la salud que tiene toda persona en los términos del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciendo las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general.

El título décimo segundo de la Ley General de Salud prevé lo relativo al Control Sanitario de Productos y Servicios, de su importación y exportación, señalando que los alcances del control sanitario serán el conjunto de acciones de orientación, educación, muestreo, verificación y, en su caso, aplicación de medidas de seguridad y sanciones, que ejerce la Secretaría de Salud; que el ejercicio del control sanitario es aplicable al proceso de alimentos, bebidas no

alcohólicas, productos cosméticos, productos de aseo, tabaco, así como materias primas y, en su caso, aditivos que intervengan en su elaboración, comprendiéndose las actividades relativas a la obtención, elaboración, fabricación, preparación, conservación, mezclado, acondicionamiento, envasado, manipulación, transporte, distribución, almacenamiento y expendio o suministro al público de estos productos.

La Ley General de Salud en el artículo 210 establece que “Los productos que deben expendirse empacados o envasados llevarán etiquetas que deberán cumplir con las normas oficiales mexicanas o disposiciones aplicables, y en el caso de alimentos y bebidas no alcohólicas, éstas se emitirán a propuesta de la Secretaría de Salud, sin menoscabo de las atribuciones de otras dependencias competentes”; el artículo 212 señala en su segundo párrafo: “Las etiquetas o contra etiquetas para los alimentos y bebidas no alcohólicas, deberán incluir datos de valor nutricional, que consideren el contenido energético total que aporta el producto, así como el contenido de grasas saturadas, otras grasas, azúcares totales y sodio. Dicha información será presentada en los términos que determine la Secretaría de Salud conforme a lo previsto en las disposiciones reglamentarias y demás disposiciones jurídicas aplicables, la cual deberá contener elementos comparativos con los recomendados por las autoridades sanitarias, a manera de que contribuyan a la educación nutricional de la población.”

La Organización Panamericana de la Salud sostiene que el control sanitario<sup>1</sup> implica todos aquellos procedimientos de limpieza y desinfección usados por las empresas productoras y elaboradoras de alimentos para lograr la meta global de producción de alimentos seguros, bajo el entendido de que cada segmento de la producción primaria y de la elaboración deben disponer de las condiciones necesarias para proteger los alimentos mientras éstos estén bajo su control.

El control sanitario de alimentos, bebidas y suplementos alimenticios corre a cargo de los productores y envasadores, siendo responsables hasta el momento en que el consumidor lo adquiere, ya que a partir de ese momento éste último tendrá el resguardo, sin embargo a través de esta iniciativa se busca proteger el producto a partir del momento en que se adquiere y hasta que se finaliza el consumo, brindando al consumidor la información necesaria sobre la caducidad del alimento, la bebida o el suplemento alimenticio una vez abierto, proponiéndose que el productor o envasador señale en los empaques, de manera expre-

sa el tiempo durante el cual, el alimento conserva sus propiedades y es adecuado para el consumo.

2. El objeto sobre el cual se busca regular, a través de esta iniciativa, su disposición para el consumo son: los alimentos, las bebidas no alcohólicas y los suplementos alimenticios.

La Ley General de Salud, reconoce como alimentos “cualquier sustancia o producto, sólido o semisólido, natural o transformado, que proporcione al organismo elementos para su nutrición”, como bebida no alcohólica “cualquier líquido, natural o transformado, que proporcione al organismo elementos para su nutrición” y como suplementos alimenticios aquellos “productos a base de hierbas, extractos vegetales, alimentos tradicionales, deshidratados o concentrados de frutas, adicionados o no, de vitaminas o minerales, que se puedan presentar en forma farmacéutica y cuya finalidad de uso sea incrementar la ingesta dietética total, complementarla o suplir alguno de sus componentes.”<sup>2</sup>

La normativa vigente establece que los alimentos y bebidas no alcohólicas que deben expendirse empacados o envasados, deberán señalar su fecha de caducidad, los fabricantes y distribuidores son los encargados de fijar las fechas de caducidad con el fin de dar a conocer las condiciones de conservación determinadas que deben respetarse al máximo.

La Sociedad Andaluza de Nutrición Clínica Dietética señala que “la vida útil de un alimento indica el tiempo que transcurre desde su elaboración hasta su deterioro y factores como la temperatura, la luz o el oxígeno, pueden hacer variar este periodo, por tanto sería el tiempo durante el que debe conservar sus características sensoriales, físicas, químicas, funcionales, o microbiológicas y, en su caso, cumplir con la información nutricional indicada en la etiqueta, siempre y cuando se almacene correctamente.”<sup>3</sup>

La fecha de caducidad indica que una vez rebasada la fecha, el producto podría causar daños a la salud, recomendándose implícitamente que no se debe de ingerir, además es útil para que el consumidor realice sus previsiones y compre lo necesario para su consumo real, elija productos con fecha de caducidad lejana, almacenar de manera ordenada y en caso de haberlo adquirido con la fecha de caducidad prescrita devolverlo al proveedor.

El Área de Tecnología de los Alimentos del Departamento de Ingeniería Química de la Universidad de Vigo<sup>4</sup> señala

como agentes causales de la alteración de los alimentos, agentes físicos como la luz, agentes mecánicos y temperaturas extremas, agentes químicos que son: el oxígeno, el agua, y los metales pesados y agentes biológicos entre los que podemos encontrar: insectos y roedores, microorganismos y enzimas, todos estos susceptibles de combinarse, siendo preocupante que en la vida cotidiana muchos de los alimentos que son abiertos y que por dicha razón entran en contacto con el medio ambiente y con otros factores de contaminación, se guarden para consumirse o seguirse consumiendo en fecha posterior sin observar las medidas idóneas de conservación.

El problema mencionado en el párrafo anterior se agrava cuando el etiquetado es deficiente, al no contener la información necesaria, utilizar una tipografía poco legible y un tamaño demasiado pequeño, afectándose a las personas con discapacidad y a aquéllas que por cuestiones de edad o enfermedad se encuentra disminuidas de su capacidad visual.

El riesgo por el consumo de una bebida o alimento caduco radica en que al entrar en contacto con los agentes causales de la alteración, se transforman en un medio de cultivo para bacterias y hongos que pueden dar lugar a tox infecciones alimentarias de distinta gravedad, por la ingesta de microbios vivos que al pasar al intestino, la temperatura y las sustancias de desecho son el caldo de cultivo para que se alimenten y proliferen los microbios supervivientes.

La intención de la presente iniciativa es prevenir la ingesta de alimentos que contengan una fecha de caducidad vencida, a través de la información que brinde el productor o envasador, visible en la etiqueta que porten los alimentos que por su naturaleza o método de distribución son empacados o envasados.

3. La Ley General de Salud<sup>5</sup> establece que la Secretaría de Salud deberá emitir las normas oficiales mexicanas a que deberá sujetarse el proceso de alimentos y bebidas no alcohólicas y las especificaciones de dichos productos, no obstante lo anterior podemos advertir que en dichos ordenamientos legales no existe disposición específica que regule el etiquetado de alimentos, bebidas no alcohólicas y suplementos alimenticios relativos a la caducidad una vez que han sido abiertos y por lo tanto expuestos al aire y otros contaminantes.

La Norma Oficial Mexicana NOM-051-SCFI/SSA1-2010, Especificaciones Generales de Etiquetado para Alimentos

y Bebidas no Alcohólicas pre envasados –información comercial y sanitaria que tiene por objeto establecer la información que debe contener el etiquetado y determinar las características de dicha información, si bien impone la información de señalar en la etiqueta la fecha de caducidad y las medidas de conservación, no se señala el momento en el que el producto una vez abierto deja de ser apto para el consumo, para ejemplificar señalo el caso de la leche que se expende en envases tetrapack en versión ultrapasteurizada con fecha de caducidad usualmente posterior a tres meses en la fecha en la que se exhiben en las tiendas, pero que una vez abiertas por el consumidor reducen significativamente ese periodo de tiempo.

Por los argumentos antes expuestos, someto a consideración del pleno de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, la siguiente propuesta de proyecto de

### **Decreto que adiciona el artículo 211 de la Ley General de Salud, para quedar como sigue.**

**Artículo 211. Los alimentos, las bebidas no alcohólicas y los suplementos alimenticios deberán señalar en su etiqueta, además de la fecha de caducidad del producto cerrado, el periodo de tiempo durante el cual conservan sus propiedades y son aptos para el consumo una vez abiertos.**

**La fecha de caducidad y el periodo de tiempo a que se refiere el párrafo anterior deberán imprimirse en un tamaño no inferior a 5 milímetros de altura con un color contrastante e indeleble que permita su fácil visualización.**

**Quedan exceptuados de esta disposición el vinagre, la sal de calidad alimentaria, el azul sólido, los productos de confitería consistentes en azúcares aromatizados y/o coloreados y la goma de mascar.**

#### **Transitorio**

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

#### **Notas:**

1 Organización Panamericana de la Salud, Control Sanitario, Consultado en: [http://www.paho.org/hq/index.php?option=com\\_content&](http://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&)

[view=article&id=10553%3A2015-control-sanitario-inocuidad-de-alimentos&catid=7675%3Aregulaciones&Itemid=41280&lang=es](http://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=10553%3A2015-control-sanitario-inocuidad-de-alimentos&catid=7675%3Aregulaciones&Itemid=41280&lang=es).

2 Artículo 215, Fracciones I, II y III de la Ley General de Salud vigente.

3 Sociedad Andaluza de Nutrición Clínica y Dietética, Información Alimentaria Facilitada al Consumidor y Vida Útil de los Alimentos, Consultado en: [http://www.sancyd.es/luis/documentos\\_sancyd/Prot\\_Consumidor\\_Resumen.pdf](http://www.sancyd.es/luis/documentos_sancyd/Prot_Consumidor_Resumen.pdf).

4 Área de Tecnología de los Alimentos del Departamento de Ingeniería Química de la Universidad de Vigo, Tecnología de los Alimentos, Consultado en: <http://sidonia.webs.uvigo.es/Tema%201.pdf>.

5 Cfr. Artículo 195 de la Ley General de Salud vigente.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 15 de diciembre de 2016.— Diputada Rosalina Mazari Espín (rúbrica).»

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

---

## **PROPOSICIONES**

### **ELABORAR UN ATLAS DE LA DIVERSIDAD CULTURAL DE MÉXICO**

---

«Proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la Dirección General de Culturas Populares, al Instituto Nacional de Antropología e Historia, a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, al Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías, al Instituto Nacional de Lenguas Indígenas y al Centro de Investigación de Estudios en Antropología Social a coordinar esfuerzos para elaborar un atlas de la diversidad cultural de México a fin de que, en congruencia con los instrumentos jurídicos internacionales y la legislación nacional, investiguen, promuevan y difundan la diversidad cultural de los pueblos de nuestro país, a cargo del diputado Cirilo Vázquez Parissi, del Grupo Parlamentario del PRI

Cirilo Vázquez Parissi, diputado integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 6, numeral 1, fracción I; 79, numeral 1, fracción II y numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta ho-

norable asamblea, la presente proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta a la Dirección General de Culturas Populares, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías, Instituto Nacional de Lenguas Indígenas y Centro de Investigación de Estudios en Antropología Social, a coordinar sus esfuerzos para elaborar un *Atlas de la diversidad cultural de México* que documente la riqueza cultural de los pueblos de nuestro país (indígenas, afrodescendientes, minorías nacionales, comunidades rurales y urbanas), desde sus lenguas, conocimientos y elementos que constituyan su cultura e identidad, como: danzas y rituales, música tradicional, arte popular, indumentaria tradicional, oficios populares, gastronomía, medicina tradicional, fiestas populares (religiosas, carnavales indígenas, cívicas del calendario local), monumentos históricos, zonas arqueológicas, entre otras manifestaciones culturales; se sugiere a estas instituciones suscribir un acuerdo intergubernamental con la Secretaría de Educación Pública para que el *Atlas de la diversidad cultural de México* se distribuya, socialice y utilice como material de apoyo en la educación básica, medio y medio superior del Sistema Educativo Nacional; y se exhorta a la Secretaría de Educación Pública para que considere al *Atlas de la diversidad cultural de México* como una guía dentro del modelo educativo para orientar el conocimiento y la revaloración de la diversidad cultural, impulsando acciones locales, con instituciones o actores comunitarios, a favor del respecto a las expresiones culturales de los pueblos de México, lo anterior al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

Como resultado del esfuerzo internacional a favor de la promoción de la diversidad cultural, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) aprobó la *Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural*, en su 31 reunión de la Conferencia General del 2 de noviembre de 2001. Un año más tarde, en la 78 sesión plenaria, la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró el 21 de mayo como el Día Mundial de la Diversidad Cultural para el Diálogo y el Desarrollo, a través de su resolución 57/249 del 20 de diciembre de 2002. Posteriormente, el 20 de octubre de 2005, la UNESCO aprobó la *Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales*, misma que, al ser ratificada por más de 30 países, entró en vigor el 18 de marzo de 2007.

México, como miembro de la UNESCO, adoptó tanto la *Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural* (2 de noviembre de 2001), como la *Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales* (20 de octubre de 2005). Ambos instrumentos jurídicos elevan la diversidad cultural a la categoría de patrimonio común de la humanidad, tan necesaria como lo es la diversidad biológica para los organismos vivos. Por lo anterior, comprometen a los estados a reconocerlo y salvaguardarlo, en virtud que es también fuente de desarrollo social y económico, proteger y promover la diversidad de las expresiones culturales.

En el ámbito nacional, México efectuó en 1992 una reforma al artículo 4o. constitucional, misma se reconoció su “composición pluricultural”; reconocimiento que fue confirmado y ampliado en el 2001, cuando fue trasladado al artículo 2o. constitucional, cuyo último párrafo no sólo otorga derechos “a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos”, como la obligación del Estado mexicano de “preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad”, sino también a “toda comunidad equiparable a aquéllos”.

Adicionalmente, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en el apartado II.1, en el subtema Desigualdad y discriminación, plantea la necesidad de construir una conciencia colectiva a partir del respeto a la diversidad cultural; la cual debe ser motivo de armonía, respeto, igualdad y justicia. Particularmente propone como una de las líneas de acción: “Reconocer, valorar, promover y difundir las culturas indígenas vivas en todas sus expresiones y como parte esencial de la identidad y la cultura nacionales” (Estrategia 3.3.3).

México no sólo es uno de los países megadiversos del mundo, por sus múltiples nichos ecológicos, sino también uno de los más pluriculturales por los grupos humanos que se asientan en su territorio, pueblos indígenas, afrodescendientes, minorías nacionales, comunidades rurales y urbanas, etcétera. La propia UNESCO le ha inscrito 34 sitios en la Lista de Patrimonio Mundial de la Humanidad: 6 bienes naturales, 27 bienes culturales (principalmente centros históricos de ciudades coloniales y zonas arqueológicas) y uno mixto. Esta cantidad convierte a México en el país latinoamericano con más reconocimientos en el listado y el sexto a nivel mundial (después de Italia, España, China, Francia y Alemania). Asimismo, México cuenta con 7 expresiones culturales inscritas en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad. Al igual

que Colombia, son los países de América Latina con el mayor número de manifestaciones culturales inscritas y reconocidas.

El Estado mexicano ha creado instituciones gubernamentales y educativas dedicadas a investigar, promover y difundir la historia, la cultura y las lenguas del país; del Instituto Nacional de Antropología e Historia (1939) al Instituto Nacional de las Lenguas Indígenas (2003). Como parte de sus programas de trabajo, estas instituciones han realizado esfuerzos por registrar, documentar, investigar y difundir —a través de libros, medios audiovisuales y bases de datos— la diversidad cultural del país, que es fuente de identidad y que constituye el patrimonio cultural de los mexicanos.

Por ejemplo, en 1998 la Dirección General de Culturas Populares, sectorizada en el extinto Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (actual Secretaría de Cultura), encargada del rescate, preservación, promoción y difusión de las culturales populares del país, realizó tres mapas temáticos sobre lenguas, arte popular y la cocina mexicana, editados nuevamente en 2004. Así mismo, elaboró una base de datos denominada Sistema de Información Cultural, en cuyo marco figura un inventario del patrimonio inmaterial de México; y publicó a partir del año 2000 una colección de Cocina Indígena y Popular, integrada por 54 libros, que por la recepción del público se ha reimpresso en varias ocasiones.

Otras instituciones, como la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (antes Instituto Nacional Indigenista) y el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, han elaborado, respectivamente, etnografías y mapas temáticos de los grupos étnicos y catálogos de las 68 lenguas indígenas nacionales existentes en el país.

Por su parte, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, además de la elaboración de guías de zonas arqueológicas, a través de su colección editorial *Atlas Etnográficos de las Regiones Indígenas de México*, ha documentado la forma de vida de las poblaciones originarias ubicadas en 10 entidades o regiones del país (Ciudad de México, Chiapas, Chihuahua, Hidalgo, Huasteca, Morelos, Noroeste, Oaxaca, Puebla y Veracruz). El Atlas Etnográfico, disponible en forma impresa y en disco compacto, es fruto de un proyecto colectivo que inició en 1999 y en el que participaron decenas de investigadores de diversos centros del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) del país. A la fecha cuenta con 49 títulos publicados en cinco series edi-

toriales: bibliografía comentada, ensayos, estudios monográficos, debates y divulgación, las cuáles reúnen los estudios colectivos sobre las diversas regiones indígenas del país.

Las entidades federativas también han realizado acciones para documentar su patrimonio y sus expresiones culturales. En Veracruz, por ejemplo, en el marco del Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución (2010), el gobierno del estado publicó, en tres volúmenes, el libro *Atlas del Patrimonio Natural, histórico y cultural de Veracruz*. Asimismo, cronistas locales e investigadores independientes han investigado sitios históricos y las manifestaciones culturales de las diversas regiones del país.

Recientemente, entre 2005 y 2008 el gobierno de la República, a través de un grupo de coordinación interinstitucional, en el que participaron once instituciones públicas y educativas, emprendió la *Campaña Nacional por la Diversidad Cultural de México*, con el lema “Es tiempo de reconocernos distintos y valorarnos”. Esta campaña tuvo por objetivo: promover el reconocimiento y la protección de la diversidad y las expresiones culturales en México; propiciar el reconocimiento, revaloración y respeto de la diversidad cultural de las personas y pueblos de México, favoreciendo el diálogo intercultural para disminuir la discriminación y la exclusión; e impulsar que la sociedad nacional identifique, reconozca, respete y valore las aportaciones que las culturas de los distintos grupos y pueblos de México han hecho al patrimonio tangible e intangible de nuestro país y de la humanidad.

A pesar de lo anterior, los esfuerzos realizados no han sido suficientes por encontrarse desarticulados o bien dirigidos a un público especializado, por lo que es necesaria la elaboración de un *Atlas de la diversidad cultural de México* para inventariar o documentar la riqueza cultural de nuestro país. Éste consistiría en la elaboración y edición de una colección de libros (impresos y/o digitales), uno por entidad federativa, en el que, mediante mapas temáticos por regiones o áreas culturales y fichas explicativas, se plasme gráficamente la diversidad cultural del país: lenguas, conocimientos y elementos que constituyan su cultura e identidad, como: danzas y rituales, música tradicional, arte popular, indumentaria tradicional, oficios populares, gastronomía, medicina tradicional, fiestas populares (religiosas, carnavales indígenas, cívicas del calendario local), monumentos históricos, zonas arqueológicas, entre otras manifestaciones culturales. Cada uno de estos mapas esta-

ría acompañado, además de las fichas explicativas, de una bibliografía para que el público interesado pueda acceder a información especializada.

Estas obras serían producidas por equipos multidisciplinarios, integrados por académicos de reconocida trayectoria y expertos en las regiones culturales del país, quienes escribirían los textos y/o fichas o cédulas explicativas; por fotógrafos que harían el registro de sitios históricos, zonas arqueológicas y expresiones culturales; y diseñadores que realizarían los mapas temáticos. Este esfuerzo estaría coordinador por un Grupo de Coordinación Interinstitucional, integrado por las siguientes instituciones: Dirección General de Culturas Populares, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías, Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, y Centro de Investigación de Estudios en Antropología Social. Para la elaboración del *Atlas de la diversidad cultural de México* este Grupo de Coordinación Interinstitucional podrá invitar a institutos, consejos o secretarías de cultura y universidad públicas de las entidades federativas; o bien, a cronistas locales e investigadores independientes que se hayan distinguido por investigar las expresiones culturales de los diversos pueblos o regiones del país.

Asimismo, una de las conclusiones de *El modelo educativo 2016. El planteamiento pedagógico de la reforma educativa*, obra publicada en el presente año por la Secretaría de Educación Pública, reconoce el anhelo legítimo de las regiones y entidades del país de que el sistema educativo “reconozca la variedad de identidades que conforman a la nación y estimule la capacidad creativa surgida de sus propias comunidades, indígenas y no indígenas, para construir nuevas y más pertinentes respuestas a las necesidades locales”. La conclusión es del todo pertinente, en virtud que el Estado mexicano no sólo debe brindar educación de calidad, sino también apropiada a las condiciones sociales y culturales de las regiones más remotas del país. Para atender el reto de brindar educación con identidad, es necesario que el *Atlas de la diversidad cultural de México* sea ampliamente difundido en el sector educativo, en los niveles básico, medio y medio superior, como una herramienta de trabajo que permita conocer y revalorar esa diversidad de identidades.

Por las anteriores consideraciones someto a la consideración de esta soberanía, la siguiente proposición con

### Puntos de Acuerdo

**Primero.** La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión exhorta a la Dirección General de Culturas Populares, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías, Instituto Nacional de Lenguas Indígenas y Centro de Investigación de Estudios en Antropología Social a coordinar esfuerzos para elaborar un *Atlas de la diversidad cultural de México* para que, en congruencia con los instrumentos jurídicos internacionales y la legislación nacional, investiguen, promuevan y difundan la diversidad cultural de los pueblos de nuestro país (indígenas, afrodescendientes, minorías nacionales, comunidades rurales y urbanas) como: danzas y rituales, música tradicional, arte popular, indumentaria tradicional, oficios populares, gastronomía, medicina tradicional, fiestas populares (religiosas, carnavales indígenas, cívicas del calendario local), monumentos históricos, zonas arqueológicas, entre otras manifestaciones culturales.

**Segundo.** La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión sugiere a la Dirección General de Culturas Populares, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías, Instituto Nacional de Lenguas Indígenas y Centro de Investigación de Estudios en Antropología Social a suscribir un acuerdo intergubernamental con la Secretaría de Educación Pública para que el *Atlas de la diversidad cultural de México* se distribuya, socialice y utilice como material de apoyo en la educación básica, medio y medio superior del Sistema Educativo Nacional.

**Tercero.** La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión exhorta a la Secretaría de Educación Pública para que considere al *Atlas de la diversidad cultural de México* como una guía dentro del modelo educativo para orientar el conocimiento y la revaloración de la diversidad cultural, impulsando acciones locales, con instituciones o actores comunitarios, a favor del respecto a las expresiones culturales de los pueblos de México.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 15 de diciembre de 2016.— Diputado Cirilo Vázquez Parissi (rúbrica).»

**Se remite a la Comisión de Cultura y Cinematografía, para dictamen.**



## INVESTIGAR Y SANCIONAR DE MANERA PRONTA Y EXPEDITA RESPECTO A LA FILTRACIÓN DE LA LISTA NOMINAL DE ELECTORES DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

«Proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la Fepade y al INE, a investigar y sancionar de manera expedita la filtración de la lista de electores de Baja California publicada en una página web, y fincar responsabilidades a quien resulte responsable, a cargo de la diputada María Eloísa Talavera Hernández, del Grupo Parlamentario del PAN

La que suscribe, diputada federal María Eloísa Talavera Hernández, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 79, numeral 1, fracción II, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de la asamblea, la siguiente proposición con punto de acuerdo, con base en las siguientes

### Consideraciones

Los datos personales consisten en toda aquella información que se relaciona con la identidad de cada persona, es decir, nos identifica y nos hace identificables, además de que son una herramienta primordial y transversal en la vida.

El derecho a la protección de datos personales en nuestro país es un mandato que se encuentra protegido y contemplado tanto por instrumentos jurídicos internacionales como por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como por leyes secundarias.

Al respecto el artículo sexto, apartado A, fracción segunda de nuestra Carta Magna señala al respecto que:

“La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.”

De la misma manera el artículo 16 de la misma carta magna señala que “Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de

orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.”

Por otra parte la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares salvaguarda el respeto a la privacidad, dignidad e información de las personas.

No obstante de contar con un marco jurídico que da protección a nuestros datos personales el pasado día 23 de noviembre del 2016, el portal electrónico *4 vientos*, periodismo en la red, publicó un artículo periodístico en el cual se señala que la empresa de mercadeo Cavaro Marketing, de la ciudad de Ensenada, divulgó un video en donde denuncia que la base de datos de todos los habitantes de Baja California inscritos en el padrón electoral del Instituto Nacional Electoral (INE), están abiertos, disponibles de manera ilegal en una plataforma de Google.

Derivado de lo anterior, quien suscribe, al ingresar a la página electrónica <http://www.people-searcher.com/>, para corroborar la información de lo señalado en el artículo periodístico, pudo constatar que el acceso a información de datos personales como el Nombre, Fecha de Nacimiento, Edad, Clave Única de Registro de Población (CURP), Clave de Elector del Instituto Nacional Electoral (INE), Registro Federal de Contribuyentes (RFC), Domicilio Personal, así como el mapa de la ubicación con georreferenciación del domicilio, se encontraban ilegalmente expuestos en la página web señalada. Lo cual vulnera completamente la protección de los derechos personales de la ciudadanía plasmados en nuestro marco jurídico.

Lo anterior resulta sumamente preocupante derivado de que no es la primera vez en que este tipo de cuestiones se suscitan en nuestro país.

No obstante que la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Fepade) y el Instituto Nacional Electoral hayan corroborado que el archivo era legítimo al tratarse de la información de la lista nominal de electores del estado de Baja California, así como el lograr eliminarla de la página web, además de señalar que ya investiga la presunta filtración, resulta necesario que se investigue y sancione de manera pronta y expedita a quién o quienes resulten responsables de cometer estos ilícitos.

Una de las obligaciones de un estado democrático es el de garantizar y evitar que la información personal de la ciuda-

danía quede expuesta de forma pública, y pueda darse un mal uso en ella, poniendo en riesgo la integridad de las mismas.

Por lo que resulta indispensable robustecer los protocolos de seguridad, respecto a la protección de los datos de los ciudadanos incluidos en el padrón electoral y la lista nominal, con el objeto de que no haya una nueva filtración en otras entidades federativas con mayor énfasis en los estados próximos a comicios electorales.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta soberanía los siguientes

### Puntos de Acuerdo

**Primero.** La Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, exhorta respetuosamente a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Fepade) y al Instituto Nacional Electoral (INE) a investigar y sancionar de manera pronta y expedita, respecto a la filtración de la lista nominal de electores del estado de Baja California, que se publicó a través de una página web, con el objetivo de fincar responsabilidades a quién o quienes resulten responsables.

**Segundo.** La Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, exhorta respetuosamente al Instituto Nacional Electoral (INE), a robustecer los protocolos de seguridad, respecto a la protección de los datos de los ciudadanos incluidos en el padrón electoral y la lista nominal, con el objeto de que no haya una nueva filtración en otras entidades federativas con mayor énfasis en los estados próximos a comicios electorales.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 15 de diciembre de 2016.— Diputada María Eloísa Talavera Hernández (rúbrica).»

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

## EMITA UN BILLETE DE LA LOTERÍA NACIONAL CONMEMORATIVO A LOS 100 AÑOS DE LA PROMULGACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la Lotería Nacional a emitir un billete conmemorativo de los 100 años de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Claudia Sofía Corichi García, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

La suscrita, Claudia Sofía Corichi García, diputada integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 y 113 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta asamblea el siguiente punto de acuerdo, de urgente y obvia resolución, por el que se exhorta al titular de la Lotería Nacional, licenciado Pedro Pablo Treviño Villarreal, a que se expida un billete de lotería, a fin de conmemorar los 100 años de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de las siguientes

### Consideraciones

En el año 2017 se conmemorará el primer centenario de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ese texto fundacional, significó sin duda alguna, un enorme avance para tutelar los derechos fundamentales de todos los mexicanos, modificando y perfeccionando la constitución promulgada en 1857.

La constitución del 17, plasmó las demandas enarboladas por las fuerzas revolucionarias que participaron en el movimiento armado que inició a finales de 1910, como respuesta, lo sabemos bien, a las enormes condiciones de desigualdad que aquejaban a la mayor parte de la población.

Los constituyentes que redactaron la Carta Magna tuvieron como premisa plantear las tesis más relevantes surgidas del más avanzado pensamiento social, a efecto de plasmar en la norma suprema la defensa irreductible de los postulados de reivindicación social que animaron la lucha armada.

El proceso no fue fácil. Después de largas deliberaciones, los constituyentes, poseedores de un enorme espíritu transformador se trazaron como objetivos centrales lograr un documento final donde se plasmaran, de manera clara y concisa, la orientación progresista que debía modificar el anquilosado pensamiento que caracterizó al régimen porfirista.

El resultado fue un texto constitucional que agrupó, de manera muy particular, los derechos esenciales de que debían disfrutar los mexicanos, tanto en beneficio de sus connacionales contemporáneos, así como de las generaciones venideras.

Reconocida como una constitución de avanzada y una de las precursoras de su tipo a nivel mundial, se convirtió en un sólido instrumento para sentar las bases de un México que inició el camino por un sendero de justicia social, además de generar las condiciones propicias para el surgimiento de instituciones sólidas y modernas que acompañaran las nuevas etapas por las que transitaría el país.

Por lo anteriormente expresado es imprescindible conmemorar en su justa dimensión el pasaje histórico al que hemos hecho referencia, pues como se ha señalado reiteradamente, quien no conoce su historia, está condenado a repetir muchos errores.

Consideramos que una forma de recordar tan significativo episodio en la vida nacional, puede ser mediante la emisión de un billete de lotería que se una a los varios testimonios que, sin duda alguna, contribuirán a recordar su innegable importancia.

Por lo antes expuesto, someto a la consideración de esta soberanía, la siguiente proposición con

### **Punto de Acuerdo**

**Único.** Se exhorta al titular de la Lotería Nacional, licenciado Pedro Pablo Treviño Villarreal, director general, a que emita un billete de lotería conmemorativo por los 100 años de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 15 de diciembre de 2016.— Diputada Claudia Sofía Corichi García (rúbrica).»

**Se remite a la Comisión de Cultura y Cinematografía, para dictamen.**