

## APÉNDICE V

### CONTINUACIÓN DEL APÉNDICE IV DE LA SESIÓN 28 DEL 30 DE ABRIL DE 2018

#### LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

«Iniciativa que reforma el artículo 8o. de la Ley General de Educación, a cargo de la diputada María Verónica Agundis Estrada, del Grupo Parlamentario del PAN

La que suscribe, María Verónica Agundis Estrada, diputada integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como lo dispuesto en los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que reforma el artículo 8o. párrafo primero de la Ley General de Educación, al tenor de lo siguiente:

#### Exposición de Motivos

La corrupción es un fenómeno ancestral, las malas prácticas existen desde hace cientos de años en la historia de la humanidad y habitan en la sociedad desde que el poder de algunos individuos pasa sobre los derechos de otros.

Es indudable que la corrupción es el lastre mundial que día a día gana terreno en todos los ámbitos, y los organismos más vulnerables son los relacionados con la administración pública; ahí, el cáncer de la corrupción anida con facilidad, puesto que al ser contratos o dinero de público el funcionario puede jugar las cartas sin arriesgar su patrimonio y sin ninguna ética laceran la economía, merman la calidad de vida de los ciudadanos y el desarrollo económico.

Nuestro país está incluido en tres convenciones internacionales cuyo fin señala directamente el combate a la corrupción; la primera es la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE); la segunda es la Convención Interamericana contra la Corrupción, de la Organización de Estados Americanos (OEA); y la tercera es la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC).

Todas ellas constituyen obligaciones internacionales para nuestro país, al haber sido firmadas por el Ejecutivo federal y ratificadas por el Senado de la República.

En México la corrupción se fue acentuando poco a poco con el correr de los años y vemos que para frenar este fenómeno, el Estado fue tratando de establecer órganos administrativos y dependencias especializadas, por ejemplo:

- La Revolución Mexicana trae consigo la creación de la Dirección de Contabilidad de la Glosa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en 1910.
- Y de ahí el siguiente paso importante fue en 1976, con la promulgación de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
- Posteriormente se publica la nueva Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos en 1982.
- Siguiendo con esta tendencia, el año 2000 da origen a la Auditoría Superior de la Federación y a las Leyes de la Fiscalización Superior de la Federación.
- Para 2009 se presentan las Leyes de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Y finalmente se da el paso en 2015, a la creación de la nueva Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.<sup>1</sup>

El Sistema Nacional Anticorrupción es un conjunto de instituciones con autonomía propia, constituido por un Consejo Nacional para la Ética Pública, un Comité Coordinador y un Comité de Participación Ciudadana, cuyo objetivo es la prevención, corrección, combate a la corrupción y promoción de la integridad de las personas.

En 2015 los legisladores se dieron a la tarea de construir las reglas del juego, es decir, facultar a la institución y poner los candados suficientes para tener mayor efectividad, tratando de recuperar la confianza perdida de la ciudadanía con el mensaje de que la corrupción no es inherente a la sociedad mexicana, más bien, en la esfera administrativa se conceptualizó un acuerdo inexistente del trueque de contratos por jugosas dadas o intereses personales.

Si bien es cierto no existe una fórmula básica para acabar con la corrupción y lo que funciona en un país puede que no funcione en otro, por diversas circunstancias, culturales, económicas e incluso geográficas, sin embargo, se coincide en que algunos aspectos pueden incorporarse a las estrategias por su contenido universal.

Se considera que el problema va más allá de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, existe la necesidad de crear nuevos y mejores ciudadanos que desde edad temprana tengan la capacidad de discernir entre acciones correctas e incorrectas, ciudadanos con conciencia, sin vicios, que privilegien la cultura de la transparencia, sustentada en la rendición de cuentas y apeándose siempre a la legalidad, creando una sociedad informada, responsable y participativa en tiempos con grandes avances en tecnologías que evite la discrecionalidad de funcionarios, con procesos transparentes, que genere valores éticos sobre los comportamientos sociales y políticos, que constituyan barreras cívicas en contra de actos corruptos.

Históricamente la educación juega un papel fundamental en las sociedades, es la transmisión del aprendizaje de técnicas culturales y de comportamiento humano para sobrevivir, para Platón y Aristóteles la educación es el medio por el cual se puede dotar a la ciudadanía de virtudes cívicas y equilibrios que permiten la armonía social, mientras que para Thomas Hobbes la educación debe estar supeditada y vigilada por el estado, manteniéndola a su servicio, buscando el reconocimiento y la aceptación racional de las leyes y sanciones, pasando de un estado por naturaleza a un estado civil.

De acuerdo con la teoría Hobbesiana el modelo formativo debe contener la capacidad para vivir en sociedad y la capacidad de obedecer al soberano. Citando unas palabras del primer capítulo de *“El Ciudadano”* El hombre se hace apto para la sociedad no por naturaleza sino por educación.<sup>2</sup>

FACTORES CONTEXTUALES QUE INFLUYEN SOBRE EL APRENDIZAJE TEMPRANO<sup>44</sup>



Se requiere de una transformación ideológica, de grandes cambios estructurales y valores adquiridos, la formación y

la educación son los pilares de la sociedad, por tanto y por lo anteriormente expuesto, se propone:

Texto Vigente	Texto Propuesto
Artículo 8o.- El criterio que orientará a la educación que el Estado y sus organismos descentralizados impartan -así como toda la educación preescolar, la primaria, la secundaria, media superior, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica que los particulares impartan- se basará en los resultados del progreso científico; luchará contra la ignorancia y sus causas y efectos, las servidumbres, los fanatismos, los prejuicios, la formación de estereotipos, la discriminación y la violencia especialmente la que se ejerce contra las mujeres y niños, debiendo implementar políticas públicas de Estado orientadas a la transversalidad de criterios en los tres órdenes de gobierno.	Artículo 8o.- El criterio que orientará a la educación que el Estado y sus organismos descentralizados impartan -así como toda la educación preescolar, la primaria, la secundaria, media superior, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica que los particulares impartan- se basará en los resultados del progreso científico; luchará contra la ignorancia y sus causas y efectos, las servidumbres, los fanatismos, los prejuicios, <b>la corrupción</b> , la formación de estereotipos, la discriminación y la violencia especialmente la que se ejerce contra las mujeres y niños, debiendo implementar políticas públicas de Estado orientadas a la transversalidad de criterios en los tres órdenes de gobierno.

El desafío es la formación de valores y actitudes favorables para una sana convivencia y una vida democrática. Por lo tanto, la educación preescolar debe favorecer el desarrollo de la capacidad para enfrentar, sobreponerse y superar situaciones adversas derivadas de circunstancias familiares, principalmente en donde se concentran poblaciones infantiles vulnerables, ya sea por bajo desarrollo, pobreza, aislamiento, violencia o delincuencia, la escuela debe actuar como unidad y buscar la forma de influir hacia afuera, hacia las familias y el entorno.

En la educación primaria los niños encuentran la relación sobre asumir reglas establecidas, en esta etapa es indispensable inculcar los valores inherentes a la corrupción, la transparencia, la rendición de cuentas y la legalidad.

Mientras tanto, en la educación secundaria se proporciona una formación humanística, científica y artística, observando la normatividad nacional, se toman como referentes los criterios de organismos internacionales de los que México es miembro, por lo que es el momento oportuno para que los alumnos asuman los valores establecidos a nivel internacional.

Como se puede observar, al igual que otras políticas públicas, el sistema educativo debe ser un instrumento que permita reducir el riesgo de corrupción, mediante la creación de mecanismos preventivos como la incorporación de materias cívicas y éticas que incidan en el comportamiento de los menores desde la educación inicial y educación básica.

El sistema educativo como instrumento preventivo para reducir el riesgo de corrupción en el comportamiento humano y posibilitar la comprensión y el respeto de los ordenamientos que rigen a la sociedad, constituido por una comunicación de lenguaje y acción creando expectativas educativas sólidas y congruentes.

Para ello, se debe comenzar por el principio básico de la reconstrucción del tejido social, sus valores y el sentido pedagógico de la educación cívica como una de las principales herramientas. Cuando las personas ven un comportamiento ético y responsable en aquellos que viven a su alrededor o que ocupan puestos de responsabilidad, es muy probable que deseen imitarlos.

Se sugiere evaluar la posibilidad de instituir una reforma al artículo 8o. de la Ley General de Educación (LGE) en el sentido de establecer que el criterio que orientará a la educación que el estado y sus organismos descentralizados impartan, luchará también contra la corrupción.

La reforma propuesta tendría entre sus alcances que ello se tome en cuenta en la determinación que la Secretaría de Educación Pública (SEP) haga de los planes y programas de estudio, aplicables y obligatorios en toda la República Mexicana, en términos del artículo 48; y en el proceso educativo, según lo regula el artículo 49 de la LGE.

Por lo expuesto someto a consideración de esta soberanía el presente proyecto de

### **Decreto por el artículo 8o. párrafo primero de la Ley General de Educación**

**Único.** Se reforma el artículo 8o., párrafo primero de la Ley General de Educación para quedar como sigue:

**Artículo 8o.** El criterio que orientará a la educación que el Estado y sus organismos descentralizados impartan –así como toda la educación preescolar, la primaria, la secundaria, media superior, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica que los particulares impartan– se basará en los resultados del progreso científico; luchará contra la ignorancia y sus causas y efectos, las servidumbres, los fanatismos, los prejuicios, **la corrupción**, la formación de estereotipos, la discriminación y la violencia especialmente la que se ejerce contra las mujeres y niños, debiendo implementar políticas públicas de Estado orientadas a la transversalidad de criterios en los tres órdenes de gobierno.

### **Transitorio**

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

### **Notas**

1 Libro: Visión integral del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción.- Alejandro Romero Gudiño. INACIPE.

2 Abbagnano, N. Historia de la pedagogía. 1992, México, FCE.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de abril de 2018.— Diputada María Verónica Agundis Estrada (rúbrica).»

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

---

## LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

---

«Iniciativa que reforma y adiciona el artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados Virgilio Dante Caballero Pedraza y Sergio René Cancino Barffuson, del Grupo Parlamentario de Morena

Virgilio Dante Caballero Pedraza y Sergio René Cancino Barffuson, integrantes del Grupo Parlamentario Morena de la LXIII Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por el artículo 55, fracción III, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración de esta soberanía **iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos** al tenor de la siguiente:

### **Exposición de Motivos**

**Primero.** La Organización Mundial de la Salud, define a la sexualidad humana como “**un aspecto central del ser humano, presente a lo largo de su vida. Abarca sexo, identidades y roles de género, el erotismo, el placer, los vínculos afectivos, la reproducción y la orientación sexual. Se vive y se expresa a partir de pensamientos, deseos,**

**fantasías, creencias, actitudes, valores, conductas, prácticas, papeles y las relaciones interpersonales. La sexualidad puede incluir todas estas dimensiones; no obstante, no todas ellas se logran experimentar o se expresan siempre. La sexualidad está influida por factores biológicos, psicológicos, sociales, económicos, políticos, culturales, éticos, legales, históricos, religiosos y espirituales.<sup>1</sup>**

Que la Organización Panamericana de la Salud define a la identidad sexual como el conjunto de elementos que se refieren, tanto a la orientación sexual, identidad de género, sexo, género, vínculos afectivos, erotismo y actividad sexual.<sup>2</sup>

Que el sexo<sup>3</sup> se refiere al conjunto de características biológicas que definen al espectro de humanos como hembras y machos.

Que el género<sup>4</sup> se refiere a la suma de valores, actitudes, papeles, prácticas o características culturales basadas en el sexo. El género, tal como ha existido de manera histórica, transculturalmente, y en las sociedades contemporáneas, refleja y perpetúa las relaciones particulares de poder entre el hombre y la mujer.

Que los vínculos afectivos<sup>5</sup> se refieren a la capacidad humana de establecer lazos con otros seres humanos que se construyen y mantienen mediante las emociones. El vínculo afectivo se establece tanto en el plano personal como en el de la sociedad mediante significados simbólicos y concretos que lo ligan a otros aspectos del ser humano. El amor representa una clase particularmente deseable de vínculo afectivo.

Que el erotismo<sup>6</sup> se refiere a la capacidad humana de experimentar las respuestas subjetivas que evocan los fenómenos físicos percibidos como deseo sexual, excitación sexual y orgasmo, y, que, por lo general, se identifican con placer sexual. El erotismo se construye tanto a nivel individual como social con significados simbólicos y concretos que lo vinculan a otros aspectos del ser humano.

Que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha definido que la orientación sexual es un sentimiento de atracción emocional, física y sexual de una persona por otra, es decir es “la capacidad de cada persona de sentir una profunda atracción emocional, afectiva y sexual por personas de un género diferente al suyo, o de su mismo género, o de más de un género, así como

a la capacidad mantener relaciones íntimas y sexuales con estas personas”, nos referimos a la heterosexualidad cuando la atracción es por personas del sexo distinto a quien la experimenta, de mujer a hombre y viceversa, a la homosexualidad cuando la atracción es por personas del mismo sexo y a la bisexualidad cuando la atracción es por mujeres y hombres por igual.<sup>7</sup>

Que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha definido que nos referimos al término género cuando describimos las características de hombres y mujeres que están basadas en factores sociales, y nos referimos al término sexo cuando hablamos de las características que vienen determinadas biológicamente.<sup>8</sup>

Las personas nacen (biológicamente) con sexo masculino o femenino, pero aprenden a ser niños y niñas que se convierten en hombres y mujeres, esto implica un comportamiento aprendido (es decir una vivencia interna e individual como cada persona la experimenta profundamente) lo que define a la identidad de género, y consecuentemente determina los papeles de los géneros.

Esto implica que las características sociales (es decir el género), no necesariamente habrán de corresponder con las características biológicas (es decir el sexo) de una persona. De ahí la imperiosa necesidad de reconocer legalmente el derecho humano a la identidad de género de las personas que viven esta condición humana, garantizando de esta manera un acceso adecuado a la justicia en un contexto acorde con los principios de libertad, igualdad, y no discriminación consagrados en la Declaración Universal de Los Derechos Humanos<sup>9</sup> emitida por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en el año 1948.

**Segundo.** México firmó la Declaración sobre Orientación Sexual e Identidad de Género de las Naciones Unidas<sup>10</sup>. Esta declaración muestra su preocupación por “la violencia, el acoso, la discriminación, la exclusión, la estigmatización y el prejuicio que se dirigen contra personas de todos los países del mundo por causa de su orientación sexual o identidad de género, y porque estas prácticas socavan la integridad y dignidad de aquéllos sometidos a tales abusos<sup>11</sup>” lo que en los hechos afecta a personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex (LGBTI).

En ella, también condena los asesinatos y ejecuciones, las torturas, los arrestos arbitrarios y la privación de derechos económicos, sociales y culturales por estos motivos.

**Tercero.** En agosto de 2008 México firmó la declaración ministerial “Prevenir con educación”. Con la firma de esta declaración, México adquirió el compromiso de:

- **Para 2015, reducir en 75 por ciento la brecha en el número de escuelas bajo la jurisdicción de los ministerios de educación que no han institucionalizado la educación integral en sexualidad.**

- **Para 2015, reducir en 50 por ciento la brecha en el número de adolescentes y jóvenes sin cobertura de servicios de salud que atiendan apropiadamente sus necesidades de salud sexual y reproductiva<sup>12</sup>.**

Sin embargo, según la *Evaluación de la implementación de la declaración ministerial “Prevenir con educación” 2012 del Acuerdo a la acción; avances en Latinoamérica y el Caribe<sup>13</sup>* en materia educativa, México no logró la meta.

**Cuarto.** El artículo 1o., párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que **“todas las autoridades tienen el deber para que, en el ámbito de su competencia, promuevan, respeten, protejan y garanticen los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”<sup>14</sup>.**

Asimismo, en su párrafo quinto menciona que **“Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”<sup>15</sup>.**

Es decir, el marco constitucional permite legislar en materia de igualdad de derechos para todas las personas sin motivo de exclusión por su orientación sexual e identidad de género, y por tanto, los derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex (LGBTI) se ejerzan ante los particulares y autoridades de los tres órdenes de gobierno o, en su caso, se hagan exigibles ante los tribunales como derechos fundamentales.

**Quinto.** Por otra parte, la Encuesta Nacional sobre discriminación en México 2010 del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred)<sup>16</sup> arrojó como resulta-

do que más de 40 por ciento de los encuestados no estarían dispuestos a vivir con personas LGBTI. Asimismo 52 por ciento de los encuestados considera que el principal problema de las personas LGBTI es la discriminación. De igual forma 42 por ciento de los encuestados considera que la policía se muestra intolerante ante las personas LGBTI.

En ella se señala que **“la discriminación niega el ejercicio igualitario de libertades, derechos y oportunidades a cualquier persona; la excluye y la pone en desventaja para desarrollar de forma plena su vida; la coloca, además, en una situación de alta vulnerabilidad. Esa desventaja sistemática, injusta e inmerecida, provoca que quienes la padecen sean cada vez más susceptibles a ver violados sus derechos en el futuro”<sup>17</sup>.**

En este orden de ideas, partiendo que México es un Estado pluriétnico y multicultural con diversidad de etnias, culturas, edades, formas de pensar, de expresarse, de creer, de aprender, de elegir y de amar, el rompecabezas nacional estará incompleto si a alguien se le deja fuera; estará dañado si a una de sus piezas se le hiere en su dignidad. Perdiéndose la posibilidad de armarse si la discriminación por sexo, por discapacidad, por ser joven, niña o niño, persona adulta mayor; por origen étnico, por apariencia, por nacionalidad, por religión, por preferencia sexual, por ser migrante, o por ser trabajadora del hogar o por cualquier otra condición, va limitando y va coartando la posibilidad del desarrollo en la vida.

**Sexto.** El Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) sobre violaciones a los derechos humanos y delitos cometidos por homofobia y transfobia -rechazó a la orientación sexual y a la identidad de género- derivado del análisis de 696 expedientes de quejas tramitadas en la CNDH, en los organismos públicos de protección de los derechos humanos del país y en el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred); así como en averiguaciones previas iniciadas en distintas procuradurías generales de justicia en México, en los cuales, la orientación sexual, la identidad o expresión de género fueron motivo de atentados contra la vida y la integridad de las personas.

Este informe nos presenta como conclusión la necesidad de reevaluar la eficacia de la estrategia nacional en contra de la discriminación, de manera tal que todos los recursos económicos, tecnológicos, materiales y humanos empleados para tal efecto se apliquen en acciones orientadas a la prevención y su erradicación. Una política seria y profun-

da debe atacar las causas de la intolerancia y prever medidas en el ámbito social, de infraestructura, educación y participación de la sociedad, para prevenir o combatir todo factor que genere agravios. Es necesario promover políticas más efectivas e integrales para prevenir la discriminación por homofobia y transfobia.

El informe reconoce que por los prejuicios hacia la diversidad sexual se han realizado actos de violencia y discriminación que laceran la dignidad de lesbianas, gays, bisexuales, travestis, transgénero, transexuales e intersexuales. Y que el movimiento en favor de la diversidad sexual se ha convertido en las últimas décadas en un actor político fundamental para la promoción de una sociedad igualitaria. Se puede considerar que ha sido exitoso gracias a su activismo, puesto que la legislación y la jurisprudencia internacional han comenzado a reconocer los derechos humanos de ese grupo.

Para lograr vencer esta brecha de desigualdad, México cuenta con el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según el cual queda prohibida toda discriminación que atente contra la dignidad humana. Además, a nivel local y federal existen dos documentos que prohíben la discriminación por orientación o preferencia sexual. Por una parte se encuentra el Código Penal para el Distrito Federal, que en el artículo 206 considera la orientación sexual como una de las categorías protegidas, y castiga a la persona que “provoque o incite al odio o la violencia”. A nivel nacional, se cuenta con la Ley Federal para Prevenir y Erradicar la Discriminación (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2003), donde se contemplan mecanismos para la lucha efectiva contra la discriminación en diversos ámbitos. Así, en el artículo 4o. se establece el concepto de discriminación, donde se incluyen las “preferencias sexuales de las personas” como categorías protegidas por esta ley.

**Séptimo.** Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto de manera reiterada, que frente a los estereotipos que se difunden sobre las personas LGBTI, debe reconocerse el Derecho al libre desarrollo de la personalidad, que incluye a la Orientación sexual y la Identidad de género como condiciones humanas que merecen ser atendidas bajo el principio de la no discriminación a fin de garantizar el acceso a la justicia bajo un debido proceso en el ámbito familiar, laboral, salud, de protección en contra de la violencia, para evitar detecciones arbitrarias, en lo educativo, y en la libertad de expresión y asociación. Y a ese respecto emitió, en agosto 2104, el Protocolo de

actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren la Orientación sexual o la Identidad de género.

La Jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante la Tesis 1a./J. 43/2015, publicada en el Semanario Judicial de la Federación el día viernes 19 de junio de 2015, nos dice:

Considerar que la finalidad del matrimonio es la procreación constituye una medida no idónea para cumplir con la única finalidad constitucional a la que puede obedecer la medida: la protección de la familia como realidad social. Pretender vincular los requisitos del matrimonio a las preferencias sexuales de quienes pueden acceder a la institución matrimonial con la procreación es discriminatorio, pues excluye injustificadamente del acceso al matrimonio a las parejas homosexuales que están situadas en condiciones similares a las parejas heterosexuales. La distinción es discriminatoria porque las preferencias sexuales no constituyen un aspecto relevante para hacer la distinción en relación con el fin constitucionalmente imperioso. Como la finalidad del matrimonio no es la procreación, no tiene razón justificada que la unión matrimonial sea heterosexual, ni que se enuncie como “entre un solo hombre y una sola mujer”. Dicha enunciación resulta discriminatoria en su mera expresión. Al respecto cabe recordar que está prohibida cualquier norma discriminatoria basada en la orientación sexual de la persona. En consecuencia, ninguna norma, decisión o práctica de derecho interno, tanto por parte de autoridades estatales como de particulares, pueden disminuir o restringir los derechos de una persona a partir de su orientación sexual. Así pues, bajo ninguna circunstancia se puede negar o restringir a nadie un derecho con base en su orientación sexual. Por tanto, no es factible hacer compatible o conforme un enunciado que es claramente excluyente.

**Octavo.** Sin embargo, a pesar del andamiaje institucional con que se cuenta, y de las obligaciones Constitucionales y las derivadas en instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos, existen diversas contradictorias y abiertamente discriminatorias dentro del orden jurídico nacional.

Los códigos civiles y o familiares de varias entidades federativas, recogen definiciones que resultan abiertamente discriminatorias:

- 1) La definición normativa de matrimonio, la enunciación de la “procreación” y/o la “perpetuación de la especie” como fin, objeto o propósito del mismo; y,

2) La enunciación exclusiva de los sujetos susceptibles de acceder al matrimonio, es decir, un “hombre” y una “mujer”.

Por otra parte, en relación con la definición de matrimonio el Código Civil Federal condiciona orientación sexual de las personas como requisito para contraer matrimonio a partir de la redacción del artículo 147 a su letra dice:

Cualquiera condición contraria a la perpetuación de la especie o a la ayuda mutua que se deben los cónyuges, se tendrá por no puesta.

Asimismo la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en su Recomendación General número 23/2015 sobre el Matrimonio Igualitario publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2015, da cuenta que los estados de Aguascalientes (artículo 144 del Código Civil), Baja California (artículo 144 del Código Civil), Baja California Sur (artículo 150 del Código Civil), Campeche (artículo 158 del Código Civil), Chiapas (artículo 144 del Código Civil), Chihuahua (artículo 135 del Código Civil), Coahuila (artículo 254 del Código Civil), Colima (artículo 147 del Código Civil), Durango (artículo 142 del Código Civil), estado de México (artículo 4.3 del Código Civil), Guanajuato (artículo 144 del Código Civil), Hidalgo (artículo 11 del Código Familiar), Jalisco (artículo 258, fracción VI del Código Civil), Michoacán (artículo 123 del Código Familiar), Morelos (artículo 68 y 71 del Código Familiar), Nayarit (artículo 143 del Código Civil), Nuevo León (artículo 147 del Código Civil), Oaxaca (artículo 143 del Código Civil), Puebla (artículo 294 del Código Civil), San Luis Potosí (artículo 15 del Código Familiar), Sinaloa (artículo 40 Código Familiar), Sonora (artículo 11 Código de Familia), Tamaulipas (artículo 3 de la Ley para el Desarrollo Familiar), 14/22 Tlaxcala (artículo 52 del Código Civil), Yucatán (artículo 49 del Código de Familia) y Zacatecas (artículo 100 del Código Familiar), exponen expresamente en sus leyes estatales e incluso en sus constituciones locales que el matrimonio tiene como fundamento, fin, objeto, requisito, propósito, etcétera, la “procreación”, la “perpetuación de la especie” o la “reproducción”.

De igual manera, en dicho documento la Comisión Nacional de los Derechos Humanos realiza la siguiente recomendación general a los titulares de los Poderes Ejecutivos y a los órganos legislativos de los diversos órdenes normativos de la República para que:

Se aducen los correspondientes ordenamientos en materia civil y/o familiar con el fin de permitir el acceso al matrimonio a todas las personas y en condiciones tales que se impida cualquier tipo de discriminación, en términos del quinto párrafo del artículo primero de la Constitución General de la República.

La Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) han alertado sobre el hecho de que **“...el prejuicio, la indiferencia, el odio y la discriminación tienen efectos negativos sobre la salud de lesbianas, gays, bisexuales y trans (LGBT) en las Américas y obstaculizan su acceso a los servicios de salud, por ello, llama a erradicar estas actitudes y prácticas de las escuelas, los lugares de trabajo y de los espacios públicos, en particular de los servicios de salud. Además de considerar que “...del impacto que la intolerancia provoca en la salud emocional y mental, también significa que las personas LGBT tienen más riesgo de sufrir lesiones como consecuencia de la violencia física. Hombres gay y mujeres trans son víctimas frecuentes de crímenes de odio y homicidios, los que muchas veces son encubiertos al calificarlos como “crímenes de pasión” en lugar de expresiones de intolerancia extrema.”**

**Noveno.** Incluso, ante el avance en el reconocimiento de derechos en la comunidad lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex y a fin de combatir todas las formas de discriminación y violencia, el pasado 17 de mayo de 2016 el Ejecutivo federal envió a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativa al matrimonio igualitario misma que en su exposición de motivos entre otras cosas señala:

El Poder Ejecutivo Federal considera como premisa fundamental para la realización del derecho a la igualdad y a la no discriminación, el entendimiento de que todos los derechos humanos se basan en el reconocimiento de la dignidad humana, aquella que nos hace a todas las personas iguales en derechos.

De este reconocimiento, surge el imperativo de toda autoridad de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos de todas las personas en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna, tal como ha sido reconocido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y

en diversos instrumentos internacionales, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otros.

Resulta fundamental tener presente que el reconocimiento de la dignidad humana conlleva el respeto a la **diversidad cultural**, funcional, etaria, **de orientaciones sexuales, de identidades de género**, entre otras. Diversidad que sustenta, al mismo tiempo, el principio de igualdad y no discriminación. De ahí, que la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos, debe considerar los contextos culturales e **identitarios en concreto, y eliminar factores estructurales de exclusión; en particular, para personas y colectivos históricamente discriminados**".<sup>18</sup>

**Décimo.** Incluso el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el 22 de diciembre de 2017, Acuerdo INE/CG626/2017 Por el que se aprueba el Protocolo para adoptar las medidas tendentes a garantizar a las personas trans el ejercicio del voto en igualdad de condiciones y sin discriminación en todos los tipos de elección y mecanismos de participación ciudadana<sup>19</sup>, en que se señala:

Las personas del colectivo LGBTTTI<sup>20</sup> (lesbianas, gays, bisexuales, travestis, transgénero, transexuales e intersex) tienen los mismos derechos a votar y ser votado, y su participación política debe ser garantizada, puesto que es uno de los principales medios con los que cuentan, como parte integrante de la ciudadanía, para hacerse escuchar, exigir sus derechos y expresar su voluntad. Corresponde al Instituto Nacional Electoral (INE) salvaguardar el ejercicio efectivo de los derechos político-electorales y promover el cumplimiento de las obligaciones de la ciudadanía, reconociendo que existen aún prejuicios sociales que permean en la sociedad y en los poderes públicos, los cuales generan prácticas discriminatorias directas e indirectas hacia este grupo de población<sup>21</sup>.

Desde el principio de igualdad y el derecho a la no discriminación, la autoridad electoral avanza de manera decidida y progresiva en la adopción de medidas que aseguren el voto libre y secreto de toda la ciudadanía. El presente protocolo para adoptar las medidas tendentes a garantizar a las personas trans el ejercicio del voto en igualdad de condiciones y sin discriminación en todos los tipos de elección y mecanismos de participación ciudadana, es parte de este compromiso institucional encaminado a concretar una política integral, transversal y

progresiva de igualdad de trato, goce y ejercicio de los derechos de la ciudadanía.

Este Protocolo refiere a las personas trans (transgénero, transexuales y travestis), como grupo de atención prioritaria dada su histórica exclusión, y refiere explícitamente a su participación electoral a través del sufragio efectivo. Los contenidos y las medidas de inclusión que se proponen se basan en la normatividad electoral y de derechos humanos vigentes. Dado el acuerdo del Consejo General, este Protocolo es de observancia general".

Es decir, el reconocimiento y ejercicio de derechos ha avanzado tanto a nivel de la sociedad civil como de las instituciones públicas que han establecido protocolos específicos, jurisprudencia e incluso reformas legales para atender esta realidad.

Ante ello, El Congreso de la Unión, en particular la Cámara de Diputados, considerado como el órgano que encarna la representación popular por excelencia, debe ser sensible y adecuar su estructura interna para atender los asuntos relacionados con esta problemática.

Sobre todo, porque la falta de órganos específicos que se aboquen al análisis de las políticas públicas y la legislación particular, ha generado confusión para el tratamiento de los problemas de la comunidad Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersex (LGBTI). Así, en ocasiones se les da tratamiento dentro de la Comisión de Derechos Humanos, como en la Comisión de Justicia e incluso dentro de la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables.

Debemos hacer hincapié que las lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex no son un grupo vulnerable, no son discapacitados, y los actos de discriminación, violencia e injusticia que sufren son resultado de condiciones estructurales, no por situaciones específicas.

La Cámara de Diputados actualmente cuenta con comisiones ordinarias con capacidad de dictamen que atiende temas de segmentos de la población muy específicos tales como la Comisión de Igualdad de Género, de Derechos de la Niñez, de Grupos Vulnerables, de Asuntos Indígenas, entre otras.

Por ello la reforma que se plantea considera pertinente la creación de una **comisión ordinaria de los derechos de la diversidad sexual** para atender personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e Intersex (LGBTI).



Por las razones arriba expuestas, se presenta ante esta soberanía:

**Artículo Único.** Iniciativa con proyecto de

**Decreto que reforma y adiciona el artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**

**Capítulo Sexto**  
**De las comisiones y los comités**

**Sección Primera**  
**De las Comisiones**

**Artículo 39.**

1. Las comisiones son órganos constituidos por el pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.

2. La Cámara de Diputados contará con las comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones.

Las comisiones ordinarias serán:

I. a XXI. ...

**XXII. Diversidad Sexual**

XXIII. Economía;

XXIV. Educación Pública y Servicios Educativos;

XXV. Energía;

XXVI. Fomento Cooperativo y Economía Social;

XXVII. Fortalecimiento al Federalismo;

XXVIII. Ganadería;

XXIX. Gobernación;

XXX. Hacienda y Crédito Público;

XXXI. Igualdad de Género;

XXXII. Infraestructura;

XXXIII. Justicia;

XXXIV. Juventud;

XXXV. Marina;

XXXVI. Medio Ambiente y Recursos Naturales;

XXXVII. Pesca;

XXXVIII. Población;

XXXIX. Presupuesto y Cuenta Pública;

XL. Protección Civil;

XLI. Puntos Constitucionales;

XLII. Radio y Televisión;

XLIII. Recursos Hidráulicos;

XLIV. Reforma Agraria;

XLV. Relaciones Exteriores;

XLVI. Salud;

XLVII. Seguridad Pública;

XLVIII. Seguridad Social;

XLIX. Trabajo y Previsión Social;

L. Transparencia y Anticorrupción;

LI. Transportes;

LII. Turismo, y

LIII. Vivienda.

**Transitorio**

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

**Notas**

- 1 Organización Mundial de la Salud 2006.
- 2 Estudio de la OPS y OMS Promoción de la Salud Sexual Recomendaciones para la Acción  
[http://www1.paho.org/hq/dmdocuments/2009/promocion\\_salud\\_sexual.pdf](http://www1.paho.org/hq/dmdocuments/2009/promocion_salud_sexual.pdf), año 2000
- 3 Estudio de la OPS y OMS Promoción de la Salud Sexual Recomendaciones para la Acción  
[http://www1.paho.org/hq/dmdocuments/2009/promocion\\_salud\\_sexual.pdf](http://www1.paho.org/hq/dmdocuments/2009/promocion_salud_sexual.pdf), año 2000
- 4 Estudio de la OPS y OMS Promoción de la Salud Sexual Recomendaciones para la Acción  
[http://www1.paho.org/hq/dmdocuments/2009/promocion\\_salud\\_sexual.pdf](http://www1.paho.org/hq/dmdocuments/2009/promocion_salud_sexual.pdf), 2000.
- 5 Estudio de la OPS y OMS Promoción de la Salud Sexual Recomendaciones para la Acción  
[http://www1.paho.org/hq/dmdocuments/2009/promocion\\_salud\\_sexual.pdf](http://www1.paho.org/hq/dmdocuments/2009/promocion_salud_sexual.pdf), año 2000
- 6 Estudio de la OPS y OMS Promoción de la Salud Sexual Recomendaciones para la Acción  
[http://www1.paho.org/hq/dmdocuments/2009/promocion\\_salud\\_sexual.pdf](http://www1.paho.org/hq/dmdocuments/2009/promocion_salud_sexual.pdf), 2000
- 7 Estudio de la CIDH Orientación sexual, identidad de género y expresión de género: algunos términos y estándares relevantes en conexión con resolución AG/RES. 2653 (XLI-O/11) la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, año 2011  
<https://www.oas.org/es/cidh/lgtbi/docs/CIDH.%20Estudio%20sobre%20OS,%20IG%20y%20EG.%20T%C3%A9rminos%20y%20est%C3%A1ndares.doc>
- 8 Estudio de la CIDH Orientación sexual, identidad de género y expresión de género: algunos términos y estándares relevantes en conexión con resolución AG/RES. 2653 (XLI-O/11) la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, 2011  
<https://www.oas.org/es/cidh/lgtbi/docs/CIDH.%20Estudio%20sobre%20OS,%20IG%20y%20EG.%20T%C3%A9rminos%20y%20est%C3%A1ndares.doc>
- 9 <http://www.un.org/es/documents/udhr/>
- 10 Presentada ante la Asamblea General de Naciones Unidas el 18 de diciembre de 2008.
- 11 Declaración sobre Orientación Sexual e Identidad de Género, artículo 5.  
[https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjN4um\\_ufLahWqyIMKH50vByQQFggIMAE&url=https%3A%2F%2Fwww.oas.org%2Fdil%2Fesp%2Forientacion\\_sexual\\_Declaracion\\_ONU.pdf&usq=AFQjCNFxlW\\_iW2YmaboXBnyH8qlKr1zy6Q](https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjN4um_ufLahWqyIMKH50vByQQFggIMAE&url=https%3A%2F%2Fwww.oas.org%2Fdil%2Fesp%2Forientacion_sexual_Declaracion_ONU.pdf&usq=AFQjCNFxlW_iW2YmaboXBnyH8qlKr1zy6Q)
- 12 Declaración ministerial “Prevenir con educación”.  
[https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjpcqclhujLahUGuYMKHZ3eDQwQFggkMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.unesco.org%2Fnew%2Ffileadmin%2FMULTIMEDIA%2FFIELD%2FSantiago%2Fpdf%2Fdeclaracion-prevenir-educacion-espanol.pdf&usq=AFQjCNEWFv6yJPNn CZroWl\\_-FgVdzHxkIQ](https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjpcqclhujLahUGuYMKHZ3eDQwQFggkMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.unesco.org%2Fnew%2Ffileadmin%2FMULTIMEDIA%2FFIELD%2FSantiago%2Fpdf%2Fdeclaracion-prevenir-educacion-espanol.pdf&usq=AFQjCNEWFv6yJPNn CZroWl_-FgVdzHxkIQ)
- 13 Evaluación de la implementación de la declaración ministerial “Prevenir con educación” 2012 del acuerdo a la acción; avances en Latinoamérica y el Caribe.  
[https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjmlurbiOjLahVH8CYKHakfD5cQFgghMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.unesco.org%2Fnew%2Ffileadmin%2FMULTIMEDIA%2FFIELD%2FSantiago%2Fpdf%2Fdeclaracion-prevenir-educacion-espanol.pdf&usq=AFQjCNEWFv6yJPNn CZroWl\\_-FgVdzHxkIQ](https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjmlurbiOjLahVH8CYKHakfD5cQFgghMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.unesco.org%2Fnew%2Ffileadmin%2FMULTIMEDIA%2FFIELD%2FSantiago%2Fpdf%2Fdeclaracion-prevenir-educacion-espanol.pdf&usq=AFQjCNEWFv6yJPNn CZroWl_-FgVdzHxkIQ)
- 14 Artículo 1o. de la CPEUM, párrafo adicionado Diario Oficial de la Federación 10 de junio de 2011.
- 15 Ídem. Párrafo reformado Diario Oficial de la Federación 10 de junio de 2011.
- 16 Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Encuesta Nacional sobre Discriminación 2010.  
[https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwj1qqKd1enLahVE0WMKHRN\\_D5kQFggaMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.c](https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwj1qqKd1enLahVE0WMKHRN_D5kQFggaMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.c)

onapred.org.mx%2Fuserfiles%2Ffiles%2FEnadis-2010-RG-Accss-002.pdf&usg=AFQjCNEkmfUqZ2yzTJ5OyOTqEL3yrDIyRA

17 Obra citada página 6.

18 Gaceta Parlamentaria de la Comisión Permanente 28 de mayo de 2016. Poder Ejecutivo federal iniciativa de decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, página 1.

[http://www.senado.gob.mx/sdsp/gaceta/63/1/2016-05-18-1/assets/documentos/Ini\\_Art4\\_Cons\\_Ejecutivo\\_Fed.pdf](http://www.senado.gob.mx/sdsp/gaceta/63/1/2016-05-18-1/assets/documentos/Ini_Art4_Cons_Ejecutivo_Fed.pdf)

19 INE/CG626/2017 Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el Protocolo para adoptar las medidas tendientes a garantizar a las personas trans el ejercicio del voto en igualdad de condiciones y sin discriminación en todos los tipos de elección y mecanismos de participación ciudadana

<http://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94346/CGex201712-22-ap-4.pdf>

20 En este Protocolo se recurre al acrónimo LGBTTTI para visibilizar a las tres poblaciones trans: travestis, transgénero y transexuales con sus dinámicas y problemáticas socioculturales específicas, reconocidas por el movimiento de las diversidades sexuales y también por la Constitución de la Ciudad de México.

<http://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94346/CGex201712-22-ap-4-a1.pdf>

21 Artículo 30, párrafo 1, inciso d) de la LGIPE.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de abril de 2018.— Diputados: Virgilio Dante Caballero Pedraza y Sergio René Cancino Barfusson (rúbricas).»

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

## LEY DE DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA CAÑA DE AZÚCAR

«Iniciativa que adiciona el artículo 10 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, suscrita por el diputado Ricardo Guillén Rivera e integrantes del Grupo Parlamentario del PVEM

El que suscribe, Ricardo Guillén Rivera, diputado integrante de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión y del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, 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, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta Asamblea, la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo segundo a la fracción X del artículo 10 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar**, en materia de observancia a los derechos de igualdad de trato y no discriminación, de trabajo y de comercio, así como de libre concurrencia y competencia, al tenor de la siguiente:

### Exposición de Motivos

“La gran multiplicación de la producción de todos los diversos oficios, derivada de la división del trabajo, da lugar, en una sociedad bien gobernada, a esa riqueza universal que se extiende hasta las clases más bajas del pueblo.”

Adam Smith, economista y filósofo<sup>1</sup>

Con fundamento en diversos artículos de la Ley de Comercio Exterior, corresponde a la Secretaría de Economía sujetar la exportación e importación de mercancías y permisos previos.

En este orden de ideas, una de las formas de sujeción es mediante cupo, que la misma ley define como el monto de una mercancía que podrá ser exportado o importado, ya sea máximo o dentro de un arancel-cupo; la administración de los cupos se podrá hacer por medio de permisos previos, lo que constituye un obstáculo al comercio, por lo cual se propone reformar la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, a efecto de que no sea el Ingenio azucarero el que administre los cupos de exportación.

Derivado del Acuerdo por el que se sujeta a permiso previo la exportación de azúcar y se establece un cupo máximo

para su exportación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de octubre de 2017:

“...el Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar (Conadesuca), es un organismo público descentralizado creado mediante la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, el cual tiene entre sus atribuciones el instrumentar, en coordinación con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, un sistema obligatorio de registro e informes de control semanal, mensual y anual del comportamiento del balance azucarero y de edulcorantes totales con base en el ciclo azucarero... le corresponde a dicho Comité recibir, analizar y evaluar los informes de los Comités de Producción y Calidad Cañera de los Ingenios respecto de los programas convenidos y sus modificaciones, los avances semanales y acumulados de los programas de campo y de recepción e industrialización de caña en fábrica, los de inicio y término de zafra, los reportes de evaluación de actividades y todos aquellos que a su juicio resulten necesarios para tomar decisiones en materia de la referida Ley, así como llevar el registro y control de los niveles de producción por Ingenio; y para conciliar entre los Ingenios del país la distribución de los cupos de exportación de azúcar que deriven de tratados internacionales...”<sup>2</sup>

En virtud de lo anterior, es precisamente en esta atribución conferida al Comité, donde radica la reforma que propongo.

Un ejemplo de la problemática que representa que los cupos sean controlados por los ingenios, lo ejemplifico para la industria piloncillera.

En relación al tema que nos ocupa, se expidieron los Lineamientos de Exportación de Piloncillo a Estados Unidos de América Ciclo Azucarero 2017/2018, documento que en su fracción III señala que:

“Las exportaciones de piloncillo a Estados Unidos de América, se realizarán a través de cualquiera de los Ingenios Azucareros que cuenten con asignación de cupo de exportación de azúcar para el ciclo azucarero 2017/2018...”<sup>3</sup>

En este tenor, he de resaltar que desde los trámites de licencia para la exportación por parte de los Ingenios, son lentos y en ocasiones tardíos, lo cual puede representar una semana para recibir la respuesta.

De igual forma, existe un tiempo “extinto” que genera un impacto en la logística de la exportación de piloncillo, al momento de la generación de la factura comercial, siendo a través de este documento que pueden liberar el pedimento para la exportación. En este orden de ideas, cuando se entregan los documentos, la validación de los mismos, es de dos o hasta tres días más, argumentando que ellos los envían a distintas áreas.

Por otra parte, para dar de alta a un nuevo cliente, podrá ser en un tiempo de hasta 2 meses; aunado a lo anterior, se exige un cobro por concepto de “cesión de cobranza” a un costo de 25 pesos por tonelada de piloncillo.

De esta forma, la Secretaría de Economía, al optar por este procedimiento de asignación, reduce la competitividad de las cadenas productivas y no garantiza un acceso adecuado a nuevos solicitantes, lo cual constituye un obstáculo al comercio.

La presente iniciativa se refiere a un tema que ha sido motivo de una dura crítica (con justa razón) porque representa, como ya lo mencioné, una gran limitación a diversas empresas dedicadas a la producción de algunos subproductos de la caña de azúcar, lo cual ha generado hasta la reasunción de competencia originaria por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para conocer de un juicio de amparo del índice del Decimosexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en revisión, en contra de diversas autoridades y actos,<sup>4</sup> relacionado al tema que nos ocupa.

Así, haciendo uso de su facultad de atracción, la Suprema Corte decidió lo siguiente:

“...esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el presente asunto reúne los requisitos constitucionales de interés y trascendencia, por lo que su resolución podría generar un precedente relevante para el ordenamiento jurídico nacional por parte de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, tribunal constitucional del Estado mexicano”.<sup>5</sup>

En este orden de ideas, señala en su considerando (cito textual):

“Cuarto. Estudio. En cuanto a la materia de la presente Solicitud de Reasunción de Competencia, esta Segunda Sala de la Suprema Corte considera que procede reasumir su competencia originaria para conocer del juicio de

amparo en revisión \*\*\*\*\*, en virtud de las razones que se exponen a continuación.

En primer lugar, se debe señalar que el Tribunal Colegiado de origen argumentó que esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación debía reasumir su competencia originaria para conocer sobre la constitucionalidad y convencionalidad de los siguientes actos impugnados:

- i. Acuerdo de Suspensión de Investigación Antisubsidios sobre Azúcar Proveniente de México.
- ii. el Acuerdo por el que se sujeta a permiso previo la exportación de azúcar.
- iii. Aviso Mediante el cual se da a Conocer el Monto del Cupo Máximo para Exportar Azúcar a los Estados Unidos de América.

En ese sentido, a juicio de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un tema de relevancia lo constituye el analizar la naturaleza jurídica del Acuerdo de Suspensión de Investigación Antisubsidios sobre Azúcar Proveniente de México. Lo anterior, toda vez que, como se señaló en el considerando anterior, la competencia originaria de esta Segunda Sala se encuentra circunscrita para conocer de amparos en revisión en los cuales se haya impugnado la constitucionalidad de un tratado internacional.

Bajo esa tesitura, es menester determinar si el Acuerdo de Suspensión de Investigación Antisubsidios sobre Azúcar Proveniente de México constituye, para efectos de la competencia de este Alto Tribunal, un tratado internacional de conformidad con el inciso a) del artículo 2 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, o en su caso, cuál es su naturaleza normativa.

Al respecto, no pasa inadvertido que la recurrente no lo señaló expresamente. Sin embargo, lo cierto es que la ahora recurrente, en su demanda de amparo indirecto, afirmó que el Acuerdo de Suspensión de Investigación Antisubsidios sobre Azúcar Proveniente de México, constituía, en términos de la fracción II del artículo 2 de la Ley sobre Celebración de Tratados, un Acuerdo Interinstitucional; premisa sobre la cual la planteó su inconstitucionalidad. Aunado a que dicho planteamiento no fue analizado por el juez de distrito, ni por el Tribunal Colegiado, subsistiendo, por ende, la problemática sobre la naturaleza jurídica de dicho acto impugnado.

Sin embargo, por ser una cuestión propia del estudio de fondo del asunto, se deja a salvo dicha determinación para que, previo al estudio de la constitucionalidad del Acuerdo impugnado, esta Segunda Sala determine su naturaleza jurídica. Siendo que sobre este último punto, radica la competencia originaria de esta Suprema Corte para conocer sobre la constitucionalidad del referido Acuerdo, aunado a que sobre dicha problemática no existe precedente alguno de este alto tribunal.

Habiendo hecho la precisión lo anterior, corresponde determinar si el asunto en estudio reúne los requisitos necesarios para que esta Segunda Sala reasuma su competencia originaria. Por lo cual, a continuación se analizara si existe: (i) tema de constitucionalidad y, (ii) interés y trascendencia.

En primer lugar, esta Segunda Sala considera que resolver el asunto implicaría analizar temas de constitucionalidad, propios de la competencia originaria de este Alto Tribunal, mismos que se señalan a continuación.

-Determinar si el Acuerdo de Suspensión de Investigación Antisubsidios sobre Azúcar Proveniente de México, constituye un tratado internacional y, en su caso, la constitucionalidad del mismo.

-Determinar si (i) el Acuerdo por el que se Sujeta a Permiso Previo la Exportación de Azúcar y, (ii) Aviso Mediante el cual se da a Conocer el Monto del Cupo Máximo para Exportar Azúcar a los Estados Unidos de América; resultan contrarios a la prohibición de adoptar o mantener restricciones a la exportación prevista en el artículo 309 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

-Determinar si el Acuerdo por el que se Sujeta a Permiso Previo la Exportación de Azúcar, al establecer que sólo los Ingenios azucareros podrán obtener asignaciones de cupo máximo para la exportación de azúcar y, por ende, el correspondiente permiso previo, resulta violatorio de los derechos fundamentales siguientes: (i) igualdad de trato y no discriminación, (ii) libertad de trabajo y de comercio.

-Determinar si el Acuerdo por el que se Sujeta a Permiso Previo la Exportación de Azúcar resulta contrario a los principios de libre concurrencia y competencia previstos en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En segundo lugar, de igual forma esta Segunda Sala considera que el asunto reviste características de (i) interés y (ii) trascendencia, en virtud de las razones siguientes:

i. Por lo que respecta a la característica de interés, esta Segunda Sala considera que resolución de la problemática constitucional planteada en el presente asunto, resulta de suma relevancia y complejidad. Ello, dado que la determinación que se emita, por un lado, puede repercutir en la totalidad de industria azucarera nacional y, por otro lado, en la relación comercial internacional con Estados Unidos de América, factores que llevan inmersa a la estabilidad económica nacional.

Asimismo, el asunto requiere de un ejercicio interpretativo de gran complejidad, siendo que para su resolución **podría ser** necesario hacer el estudio de convencionalidad de las normas impugnadas, a la luz del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ii. Por otro lado, no existen criterios de esta Suprema Corte respecto a los problemas jurídicos planteados en el presente asunto, es decir, respecto a:

-Si los compromisos internacionales asumidos por una dependencia, de conformidad con la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, deben considerarse como tratados internacionales.

-El alcance de la prohibición de los Estados parte en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, para establecer restricciones a la exportación.

-Si resulta constitucionalmente válido restringir la participación en la exportación de un bien o producto, permitiéndose a un grupo determinado el ejercicio de dicha actividad.

En ese sentido, el criterio que se sustente puede repercutir en la solución de casos futuros e impactar de manera importante en la sociedad, lo que justifica un pronunciamiento destacado por este alto tribunal.

En conclusión, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el presente asunto reúne los requisitos constitucionales de interés y trascendencia, por lo que su resolución podría generar un precedente relevante para el ordenamiento jurídico nacional por parte

de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, tribunal constitucional del Estado mexicano.”<sup>6</sup>

Como sustento en lo anteriormente expuesto, destacamos algunas importantes opiniones de destacados juristas, respecto a los derechos fundamentales consagrados en nuestra Carta Magna: igualdad de trato y no discriminación, libertad de trabajo y de comercio, así como libre concurrencia y competencia.

Por su parte, el doctor Miguel Carbonell señala en la publicación *Derechos del Pueblo Mexicano* que “El primer párrafo del artículo 1o. constitucional contiene el principio de igualdad de todos los seres humanos con respecto a los derechos humanos que la misma Constitución y los tratados internacionales reconocen, así como respecto de las garantías mediante las que se protegen dichos derechos. En este sentido, la constitución otorga de forma universal los derechos contenidos en su texto, los cuales no podrán ser restringidos ni suspendidos, salvo en los casos expresamente previstos en las disposiciones constitucionales. El texto del párrafo que se comenta es el siguiente:

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.”<sup>7</sup>

Agrega en su comentario el constitucionalista doctor Miguel Carbonell señalando que, “Sobre el tema de las limitaciones a los derechos fundamentales debe tenerse en cuenta el siguiente criterio jurisprudencial:

**Restricciones a los derechos fundamentales. Elementos que el juez constitucional debe tomar en cuenta para considerarlas válidas**

Ningún derecho fundamental es absoluto y en esa medida todos admiten restricciones. Sin embargo, la regulación de dichas restricciones no puede ser arbitraria. Para que las medidas emitidas por el legislador ordinario con el propósito de restringir los derechos fundamentales sean válidas, deben satisfacer al menos los siguientes requisitos: a) ser admisibles dentro del ámbito constitucional, esto es, el legislador ordinario sólo puede restringir o suspender el ejercicio de las garantías individuales con objetivos que puedan enmarcarse dentro de

las previsiones de la Carta Magna; b) ser necesarias para asegurar la obtención de los fines que fundamentan la restricción constitucional, es decir, no basta que la restricción sea en términos amplios útil para la obtención de esos objetivos, sino que debe ser la idónea para su realización, lo que significa que el fin buscado por el legislador no se pueda alcanzar razonablemente por otros medios menos restrictivos de derechos fundamentales; y, c) ser proporcional, esto es, la medida legislativa debe respetar una correspondencia entre la importancia del fin buscado por la ley, y los efectos perjudiciales que prod<sup>10, 11</sup>

En forma adicional señalo que, de conformidad con el proyecto de dictamen de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar de fecha 21 de junio de 2005, "...el cultivo de la caña de azúcar es uno de los que genera mayor cantidad de ingresos del campo mexicano al participar con el 13.5 por ciento del valor de la producción agrícola nacional, equivalente al 3.5. por ciento de la rama de alimentos y tabacos y representa el 0.5 por ciento del producto interno bruto y a la vez genera 440 mil empleos directos equivalente al 1 por ciento de la planta manufacturera nacional, dependiendo en forma directa 2.5 millones de mexicanos en quince estados de la república mexicana y 227 municipios, en donde viven más de 12 millones de habitantes que se ven beneficiados en su economía y con los empleos directos e indirectos que 58 plantas fabriles generan en las regiones productoras de caña de azúcar. Lo anterior se traduce en una producción promedio de 44 millones de toneladas de caña y 5 millones de toneladas de azúcar por ciclo azucarero..."<sup>12</sup>

Añade el dictamen en comentario que "...la agroindustria no solamente es importante en el ámbito nacional sino también en el internacional, dado que ocupa el séptimo lugar de azúcar producido entre un centenar de países, la octava posición respecto al consumo, el tercer lugar en rendimientos de toneladas de caña por hectárea y el cuarto lugar con relación a los rendimientos de azúcar por hectárea, lo que la hace destacar en comparación con otros cultivos agrícolas"<sup>13</sup>

En virtud de lo aquí expuesto, someto a la consideración de esta Asamblea el siguiente:

### **Proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo segundo a la fracción X del artículo 10 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar**

**Único.** Se adiciona un párrafo segundo a la fracción X del artículo 10 de la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, para quedar como sigue:

**Artículo 10.** El Comité Nacional, para el cumplimiento de su objeto, tendrá las siguientes atribuciones:

I. a IX. (...)

**X.** Conciliar entre los Ingenios del país, la distribución de las cuotas de exportación de azúcar acordadas en los tratados comerciales que México haya celebrado o celebre en el futuro.

**La distribución anterior, será aplicable únicamente a los productos que elaboren los ingenios.**

XI. a XXIX. (...)

### **Artículo Transitorio**

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

### **Notas**

1 <https://gestion.pe/economia/adam-smith-diez-frases-potentes-autor-riqueza-naciones-94910?foto=5>

2 [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5500077&fecha=05/10/2017](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5500077&fecha=05/10/2017)

3 [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/278551/Lineamientos\\_piloncillo.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/278551/Lineamientos_piloncillo.pdf)

4 Véase Solicitud de Reasunción de Competencia 166/2016, disponible en:

<http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/Detalle-Pub.aspx?AsuntoID=206443>

5 *Ibidem.*

6 *Ibidem.*

7 *Ibidem.*

8 “Derechos del pueblo mexicano”. México a través de sus constituciones, coedición Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Senado de la República, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Nacional Electoral y Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cito textual parte del comentario al artículo por Miguel Carbonell, 9ª ed., Ciudad de México, Miguel Ángel Porrúa 2016, pp. 217 y 218.

9 Ibidem, pág. 268

10 Cito textual parte del comentario al artículo por José Dávalos. Ibidem, pág. 449.

11 Puede consultarse en la obra citada anteriormente, “Derechos del pueblo mexicano”. México a través de sus constituciones, el comentario al artículo 28 constitucional.

12 <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=8UztSw62F+enQy0W77BpzYmV4TJHdc/Q7/k24x0EJ1JziWpWGe7qDIBfJuJaFajez+fuo4hIMkMS11Aoo9fPvA==>

13 Ibidem.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 24 días del mes de abril de 2018.— Diputados: Ricardo Guillén Rivera, Jesús Sesma Suárez (rúbricas).»

### **Se turna a la Comisión de Agricultura y Sistemas de Riego, para dictamen.**

---

## CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

---

«Iniciativa que reforma el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Jorge Álvarez Maynez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

El suscrito, diputado Jorge Álvarez Maynez miembro del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, y con apego a las facultades y atribuciones conferidas en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y en los artículos 6, numeral 1, fracción I, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, somete a consideración de esta asamblea, la iniciativa con proyecto de de-

creto que reforma el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente

### **Exposición de Motivos**

La figura del arraigo penal, como han declarado diversos académicos y especialistas, compromete al estado de derecho, así como los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución, como en los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano. Ya en el 2005, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación había declarado inconstitucional dicha medida cautelar,<sup>1</sup> pues implica la detención de una persona cuando la investigación correspondiente aún no arroja datos concluyentes para establecer la probable responsabilidad penal directa del impugnado con el delito atribuido, sin oportunidad de defenderse para deslindar su responsabilidad. Sin embargo, en el año 2015 el Alto Tribunal revirtió, bajo una confusa discusión, dicha decisión por mayoría de seis votos contra cinco, y revistió al arraigo penal de constitucional.<sup>1</sup>

El hecho de que 6 ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideren que el arraigo es constitucional, no implica que no vulnere derechos humanos internacionalmente reconocidos; diversas voces se han manifestado en contra de esta última determinación, entre ellas la del ministro José Ramón Cossío Díaz,<sup>3</sup> quien ha planteado que, a la luz del artículo 1o. de la Constitución, leído e interpretado de manera conjunta con lo que dispone el diverso 133 constitucional, es factible establecer un parámetro de control de regularidad de las normas que integran el sistema jurídico mexicano, a fin de favorecer en todo momento la protección más amplia de los derechos humanos, es decir, aplicar el que resulte en el mayor beneficio de las personas, debe ser construido independientemente de su fuente, para estar en capacidad de evaluar si su contenido es acorde o no con el objetivo establecido en el artículo 1o. de la Constitución Federal.

De esta manera, la figura del arraigo penal evidentemente afecta un cúmulo de derechos tales como la libertad personal, el debido proceso, la presunción de inocencia, la integridad física por riesgo de tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes, así como la libertad de circulación, mismos que se encuentran consagrados y protegidos, tanto por nuestra Constitución como por la Convención Americana de Derechos Humanos, por tanto, se desprende que puede configurarse un estándar de fuente internacional que otorga la protección más amplia a la persona, que no permite, según palabras del ministro Cossío, el arraigo como herramienta de investigación, sin que exista una acusación



y, con ello, el inicio del proceso penal ante la autoridad judicial competente.<sup>4</sup>

Por lo tanto, la figura del arraigo deviene inconvencional e inconstitucional, a la luz del multicitado artículo 1o. de la Constitución, pues, como medida precautoria que permite “primero detener a la persona para después investigarla”, incumpliendo con los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución como en la Convención Americana de Derechos Humanos.<sup>5</sup>

De acuerdo con información obtenida por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, la CNDH indicó que entre el 18 de junio de 2008 y abril de 2014, se ventilaron 112 quejas por violaciones a derechos humanos relacionadas con el arraigo, de las cuales, 38 por ciento fue por detención arbitraria y 41 por ciento por tratos crueles, inhumanos o degradantes. Del total, un 26 por ciento presentó ambas violaciones.<sup>6</sup> Por ello, la CNDH ha urgido al Congreso de la Unión para que se elimine la figura del arraigo de nuestra Constitución.<sup>7</sup>

Por si fuera poco, el arraigo penal se ha caracterizado por ser poco efectivo para combatir la delincuencia. Según datos del Observatorio Ciudadano del Sistema de Justicia y de la CMDPDH, la PGR informó que de 2008 a 2011, de un total de 8 mil 595 personas arraigadas en el ámbito federal, únicamente el 3.2 por ciento obtuvo sentencia condenatoria.<sup>8</sup> Así, el arraigo ha sido una medida de la que se ha abusado y aplicado de manera indiscriminada, discrecional y arbitraria, en agravio de los derechos humanos.

Así, a fin de revertir dicha decisión, proponemos eliminar la figura del arraigo penal para garantizar la libertad personal, la presunción de inocencia y la integridad física por riesgo de tortura, y así, armonizar nuestro sistema de justicia penal con el constitucionalismo e internacionalismo contemporáneo de los derechos y libertades del ser humano.

Cabe mencionar que la presente iniciativa se presenta en conjunto con otra diversa, que reforma el artículo 178 del Código Penal Federal. Por todo lo anterior, se somete a su consideración, la presente iniciativa con proyecto de

**Decreto que reforma el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Único.** Se deroga el párrafo octavo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 16. [...].**

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

**Se deroga.**

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

**Transitorios**

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

**Segundo.** Se derogan todas las disposiciones que contravengan lo dispuesto en el presente decreto.

**Tercero.** En un plazo que no podrá exceder de 120 días hábiles, a partir de la entrada en vigor del presente decreto, las legislaturas de las entidades federativas deberán adecuar las disposiciones legales que incluyan la figura del arraigo, a fin de armonizarlas con el presente.

## Notas

1 “El arraigo, inconstitucional: SCJN”, *La Jornada*, sección Sociedad y Justicia, 20 de septiembre de 2005. Disponible en:

<http://www.jornada.unam.mx/2005/09/20/index.php?section=sociedad&article=050n1soc> (consultado el 17 de abril de 2018).

2 “El arraigo es constitucional cuando se investigan delitos graves, resuelve la Corte”, *Animal Político*, sección Seguridad, 14 de abril de 2015. Disponible en:

<https://www.animalpolitico.com/2015/04/el-arraigo-es-constitucional-cuando-se-investigacion-delitos-graves-resuelve-la-corte/> (consultado el 17 de abril de 2018).

3 “Posición del ministro José Ramón Cossío en el amparo directo en revisión 1250/2012(arraigo)”, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en:

<https://www.sitios.scjn.gob.mx/jrcossio/sites/default/files/articulos/prt140415.pdf> (consultado el 17 de abril de 2018).

4 Ídem.

5 Silva García, Fernando, *El arraigo penal entre dos alternativas posibles: interpretación conforme o inconvencionalidad*, Revista del Instituto de la Judicatura. Disponible en:

<https://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/33/11ELARRAI-GOPENA.pdf> (consultado el 17 de abril de 2018).

6 Silva Mora, Karen, *Arraigo: el error de la Suprema Corte*, Nexos, sección El juego de la Suprema Corte, 4 de mayo de 2015. Disponible en:

<http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=4609> (consultado el 17 de abril de 2018).

7 “Pide CNDH eliminar figura del arraigo de la Constitución”, *Canal Judicial*. Disponible en:

<https://canaljudicial.mx/es/noticia/pide-cndh-eliminar-figura-del-arraigo-de-la-constitucion> (consultado el 17 de abril de 2018).

8 Silva Mora, Karen, *Arraigo: el error de la Suprema Corte*, Nexos, *op. cit.*, *supra* nota 6.

Palacio Legislativo, a 24 de abril de 2018.— Diputado Jorge Álvarez Maynez (rúbrica).»

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

---

### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

---

«Iniciativa que reforma el artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por la diputada Refugio Trinidad Garzón Canchola e integrantes del Grupo Parlamentario del PES

Diputada **Refugio Trinidad Garzón Canchola**, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 135, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en estrecha relación con los diversos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de **decreto por el que se reforma el párrafo tercero y se deroga el párrafo cuarto de la fracción II del artículo 107 constitucional**, al tenor de la siguiente:

#### Exposición de Motivos

El fortalecimiento de la democracia requiere, más allá de la libertad de votar y ser votado o de la certeza de los resultados electorales; el concepto moderno de democracia exige, además de esos elementos *sine qua non*, de mecanismos que garanticen, respeten y protejan las libertades, los derechos humanos, y en consecuencia robustecen los órganos encargados de vigilar la constitucionalidad de los actos gobierno.

Ante este escenario, el 6 de junio de 2011, el Estado mexicano dio muestras de voluntad de pretender vigorizar el sistema democrático, mediante una reforma constitucional en materia de amparo, institución protectora de los derechos fundamentales, con la intención de impactar positivamente en la administración de justicia.

Tal reforma amplió la procedencia del juicio de amparo respecto de cualquier norma general, al prever su procedencia por violaciones a los derechos humanos plasmados en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte; asimismo, introdujo figuras como el amparo adhesivo y los intereses legítimos individual y colectivo;

la adopción de nuevos conceptos en torno a la violación de derechos por omisión de las autoridades; así como, la **declaratoria general de inconstitucionalidad**; entre otras.

Por cuanto a la declaratoria general como un nuevo mecanismo de control de constitucionalidad, adoptado con el propósito de dotar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de una herramienta, que en un determinado momento, expulse del marco jurídico una norma general que contraríe a la Carta Magna o en su caso a un tratado internacional, del cual nuestro país sea parte.

Para ello, el Constituyente Permanente, mediante la reforma, estableció en el segundo, tercer y cuarto párrafo de la fracción II, del artículo 107 de la Constitución Federal, lo siguiente:

**Artículo 107. ...**

I. ...

II. ...

*Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.*

*Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.*

*Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas Generales en materia tributaria.*

Como se advierte de la lectura del texto constitucional, la **declaratoria general de inconstitucionalidad** es un mecanismo de control constitucional que tiene como objeto dotar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de una herramienta jurídica que le permita, dar efectos generales a

la jurisprudencia que determine la inconstitucionalidad de leyes, invalidando la norma general inconstitucional.

Figura jurídica que ayuda a superar, bajo un procedimiento específico, el principio de relatividad en el amparo, vigente aún en el primer párrafo de la fracción II del propio artículo 107 constitucional, que a la letra dice:

**Artículo 107.**

I. ...

*II. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.*

Lo que significa que el amparo nulifica la eficacia de una ley, únicamente en relación al quejoso, si ésta conculca sus derechos, sin perder su validez y vigencia obligatoria para todos los demás gobernados, aun cuando afecte su esfera jurídica, en tanto no busquen por vía del juicio de amparo la protección.

La relatividad del amparo ha sido cuestionada por muchos doctrinarios que han asegurado que viola el principio de igualdad de los ciudadanos ante la ley, al permitir la subsistencia de normas inconstitucionales, obligando al gobernado a promover el juicio de amparo, lo que afecta la economía del bolsillo del gobernado, pues es éste, el que asume las costas procesales, lo que genera una desigualdad por cuanto a que no toda persona cuenta con los recursos económicos para contratar los servicios de un profesional que promueva su demanda de amparo, institucionalizando con ello la injusticia, para quienes a falta de recurso económicos, quedan impedidos para impugnar la norma inconstitucional que afecta su esfera jurídica.

Consideraciones que llevaron al Congreso de la Unión a establecer en la Constitución federal la declaratoria general de inconstitucionalidad de normas generales, exceptuando a las normas generales en materia tributaria.

Sin embargo, a consideración de la suscrita, el procedimiento de la declaratoria de inconstitucionalidad, dificulta la efectividad de este sistema de control constitucional, ya que, en primer lugar, se requieren de la votación calificada de 8 votos, ello a pesar de que para iniciar un procedimiento para emitir una declaratoria general de inconstitu-

cionalidad se requiere de la jurisprudencia por reiteración en la cual se determinó la inconstitucionalidad de una norma general, siendo jurisprudencia no deriva de una ocurrencia, del azar o de manera espontánea, por el contrario se construye a la luz de un procedimiento complejo, por cuanto a la Jurisprudencia por reiteración se encuentra regulada en el capítulo II del título cuarto de la Ley de Amparo vigente, en los artículos 222, 223 y 224 que a la letra dicen:

**Artículo 222.**

*La jurisprudencia por reiteración del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se establece cuando se sustente un mismo criterio en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, resueltas en diferentes sesiones, por una mayoría de cuando menos ocho votos.*

**Artículo 223.**

*La jurisprudencia por reiteración de las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se establece cuando se sustente un mismo criterio en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, resueltas en diferentes sesiones, por una mayoría de cuando menos cuatro votos.*

**Artículo 224.**

*Para el establecimiento de la jurisprudencia de los tribunales colegiados de circuito deberán observarse los requisitos señalados en este Capítulo, salvo el de la votación, que deberá ser unánime.*

De donde se advierte que la jurisprudencia por reiteración se crea al haberse sustentado el mismo criterio en cinco sentencias ininterrumpidas, con el requisito indispensable, de la votación calificada del órgano emisor, es decir, cuando se trate del Pleno de la Suprema Corte se requerirán de 8 votos, 4 votos en tratándose de las Salas de la SCJN, y de unanimidad en los casos de los Tribunales Colegiados de Circuito, lo que permite deducir que para alcanzar, primero, dicho número de resoluciones debe transcurrir un tiempo considerable, que permite en un segundo momento, una reflexión profunda en cada uno de los casos, lo que da a la institución de la jurisprudencia la fuerza, para sostener aquí, que no se requiere de mayor requisito para la declaratoria de inconstitucionalidad, que el simple transcurso del plazo concedido al órgano emisor de la norma, sin que

se hubiere superado la inconstitucionalidad mediante la derogación o reforma que da origen a la jurisprudencia, para que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emita la declaratoria correspondiente, sustentada en el proceso de la creación de la jurisprudencia por reiteración.

Esto, en razón a que ningún Estado que se precie democrático puede tolerar la vigencia de una norma secundaria que contraríe a la carta magna, que no solo no evita combatir las desigualdades socioeconómicas, por el contrario las acentúan, la sola amenaza de que una norma anticonstitucional sea aplicada debe accionar al Congreso General para evitar, en el marco de nuestras atribuciones sendos vicios en el sistema jurídico nacional.

Ahora bien, no hay justificación lógica y jurídica, para mantener en el texto constitucional el blindaje a las leyes en materia tributaria, pues es un absurdo pretender dar un tratamiento distinto a una norma tributaria secundaria que violente a la Constitución Política de los Estados Unidos, toda norma con rango inferior debe ceñirse a la constitución, actuar en contra es pretender mantener un estado despótico y absolutista, carente de garantías a los más elementales derechos humanos.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a consideración del pleno de esta soberanía, la iniciativa con proyecto de:

**Decreto por el que se reforma el párrafo tercero y se deroga el párrafo cuarto de la fracción II del artículo 107 constitucional**

**Único.** Se reforma el tercer párrafo del artículo 107, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 107. (...)**

I. ...

II. ...

Quando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación

emitirá, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

**(Se deroga)**

...

...

...

III. ...

**Transitorio**

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

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p><b>Artículo 107. (...)</b></p> <p>I. ...</p> <p>II. ...</p> <p>...</p> <p>Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, <b>siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos</b>, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.</p> <p><b>Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales en materia tributaria.</b></p>	<p><b>Artículo 107. (...)</b></p> <p>I. ...</p> <p>II. ...</p> <p>...</p> <p>Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.</p>
<p>Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales en materia tributaria.</p>	<p>(se deroga)</p>

Dado en Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de abril de 2018.—  
Diputada Refugio Trinidad Garzón Canchola (rúbrica).»

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

**LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES**

«Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, a cargo de la diputada Leydi Fabiola Leyva García, del Grupo Parlamentario del PRI

La suscrita, diputada federal **Leydi Fabiola Leyva García**, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta honorable asamblea, iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 13, fracción XX, 56, 57, fracción XX; así como de la adición de la fracción XII del artículo 103 y del párrafo cuarto del artículo 149 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, conforme a la siguiente:

**I. Exposición de Motivos**

**1. Antecedentes**

Estar comunicado ha orillado al hombre a buscar diversos medios para poder cumplir el propósito de interactuar socialmente, con las herramientas que cada época les brinda; sin embargo, debe señalarse que pese a las dinámicas de interacción específica, la comunicación siempre ha estado compuesta por los mismos elementos: emisor, mensaje y receptor, lo que ha cambiado son los elementos circundantes, en lo que interesa, las nuevas técnicas y canales de comunicación y sus respectivas variables tecnológicas (escritura-imprenta-teletipo-red internacional).

En el marco de las relaciones sociales, las nuevas dinámicas implican la adopción de nuevas medidas y esquemas de difusión, que se adaptan al marco de las nuevas tecnologías, tales como: bases de datos, el correo electrónico, los sitios web y las redes sociales. Los medios de difusión involucran a medios tradicionales como los espacios virtuales; sin embargo, no es ajeno a nadie que hoy día se superponen las redes sociales como mecanismo de interacción con grupos de personas con el apoyo de la tecnología.

**2. Las redes sociales**

Para los efectos de esta propuesta, al delimitar nuestro objeto de estudio, cuando hablamos de redes sociales, pode-

mos definir las como “lugares en internet donde las personas publican y comparten todo tipo de información, personal y profesional, con terceras personas, conocidos y absolutos desconocidos” (Celaya; 2008). Por su parte, Wikipedia la define como: “una estructura social que se puede representar en forma de uno o varios grafos donde nodos representan individuos y las aristas las relaciones entre ellos”.<sup>1</sup>

Atendiendo a sus especiales características, podemos definirla como servicios prestados por proveedores de servicios de Internet, accesibles a través de diferentes instrumentos técnicos que posibilitan que los usuarios puedan diseñar un perfil, en el que harán constar determinada información personal, a través de textos, imágenes o vídeos, en virtud del que podrán interactuar con otros usuarios y localizarlos según los datos incluidos en aquél.

La Real Academia Española se ha pronunciado al respecto y denomina red social a la “plataforma digital de comunicación global que pone en contacto a gran número de usuarios”.<sup>2</sup>

Como podemos observar, tenemos como común denominador, tratándose de redes sociales, pero en lo que interesa para esta propuesta, debemos señalar que éstas nos brindan interacción con grandes cantidades de usuarios, mismos que a nivel global pueden tener facilidad para de acceso a determinada información personal a través de una plataforma digital.

### **3. Problemática en la vida social de las redes sociales y el uso que les dan los menores**

La denominación de redes sociales en internet ha puesto de manifiesto la importancia de éstas en general y también de los peligros que pueden derivarse como consecuencia de las actividades de los individuos que participan activamente en este tipo de redes, incluso de los menores de edad que debido a su falta de experiencia y madurez hacen uso indebido de esos medios de comunicación.

No todas son cosas buenas en cuanto a lo que ocurre en este mundo en el que la información pareciera ser la base de la sociedad, ya que, si bien es cierto hemos hecho de las redes sociales uno de los pilares para allegarnos de información, construir espacios de interacción y comunicación; impetra la necesidad de establecer pautas y lineamientos propios para interactuar en este ámbito, ejemplo de ello son las políticas de privacidad, los convenios de adhesión exi-

gibles al usuario, a efecto, de que por ejemplo las fotografías o información serán públicas o constituirán una sujeción jurídica de reserva de derechos, según las estipulaciones de la red social de que se trate.

Aunado a lo anterior, los pronunciamientos ante el uso de tecnologías, al ser limitadas, son por demás diversos y lejos de brindarle solución a un tema que debe contar con una regulación específica, se han dispersado los criterios y lo que nos queda son determinaciones inductivas, que en el mejor de los casos regulan el uso de una red social, previendo al internauta la consecuencia de un hacer, que al no contar con una norma específica lo deja en un desamparo jurídico que produce consecuencias de derecho, prueba de lo anterior es que esa información que subimos a las redes sociales pueden ser prueba lícita, como lo acota nuestro máximo tribunal en la Federación,<sup>3</sup> esto es la interacción implica un grado de responsabilidad y capacidad jurídica a fin de determinar qué información comparto, con quién las comparto, cuáles son mis previsiones en materia de seguridad personal e informática, cuál es la sistematización que se debe establecer para la elaboración de mensajes en términos de frecuencia, tono y forma, así como también, cuáles son las políticas de respuesta y tratamiento de la información.

Hablamos de que esos actos que debieran ser privados, producen consecuencias públicas; esto es la vida privada deja de ser privada cuando se decide hablar de ella en público, o bien ante una serie de receptores que decodifican de manera permanente mensajes y elaboran conclusiones y conceptos y emiten reacciones sobre lo que hacemos; y, si bien la dinámica en este caso siempre es personal, es decir, tenemos la posibilidad de auto crear una imagen sobre nuestra persona, esa imagen estará ligada con la percepción que proyecte a los demás.

En consecuencia, publicar información en las redes sociales trae aparejada la responsabilidad de lo que se dice, tanto más cuanto de lo que se hace; pues si bien la mayoría de las personas ocupa las redes sociales para escribir, para expresarse, para organizarse, para denunciar tal o cual acto y en general para hacer válido el ejercicio del derecho humano de la libertad de expresión, no así, existen personas que abusan de ese derecho en perjuicio de nuestras libertades.

Existen en nuestro país y en el mundo multiplicidad de casos, en los que personas que no tienen más fin que atentar en contra de los derechos humanos de las personas, en concreto a su seguridad e integridad personal, que han ocupa-

do a las redes sociales como medio para cometer ilícitos, hacer que menores los cometan o propiciar un estado de incertidumbre jurídica que trae aparejado consecuencias fatales en contra, principalmente de los segmentos vulnerables que se encuentran en condiciones desventajosas, hablamos, en concreto, de mujeres, menores y ancianos.

El creciente aumento en el número de participantes en las redes sociales en internet, sumado a los problemas de protección de los derechos de los usuarios ha sido motivo de preocupación en diversas instancias tanto nacionales como internacionales que se han encargado de estudiar algunos aspectos relacionados con la protección de los derechos constitucionales en este ámbito.

La participación activa y el creciente número de los usuarios de las redes sociales han producido importantes consecuencias en el ejercicio de algunos derechos fundamentales. La problemática jurídica que plantea el desarrollo de las redes sociales se centra principalmente en las redes de ocio; por un lado, tenemos los problemas derivados de la interacción de los usuarios en la red, sumándose a ello el hecho que esta participación se lleva a cabo a través de internet, con las consecuencias que implica la actuación en un sistema electrónico de comunicación abierto.

Es necesario tener en cuenta que los verdaderos protagonistas de la red son los usuarios y es aquí donde se concentra la mayor parte de los problemas. La amplitud de actividades que pueden desplegarse a través de una red social en internet, determinadas por las prestaciones de la Web 2.0, facilitan la actividad colaborativa del usuario en la gestión, elaboración y publicación de contenidos, quien pasa de ser un sujeto pasivo receptor de información a un sujeto activo que puede elaborar, modificar, almacenar y compartir información personal o de otros con sus contactos.

Es importante tener en cuenta que de acuerdo con cifras del Inegi del año 2016 se estima que:<sup>4</sup>

-El 57.4 por ciento de la población de seis años o más en México, se declaró usuaria de Internet.

-El 70.5 por ciento de los cibernautas mexicanos tienen menos de 35 años.

-El 39.2 por ciento de los hogares del país tiene conexión a Internet.

-El uso de Internet está asociado al nivel de estudios; entre más estudios, mayor uso de la red.

-La obtención de información y la comunicación son las principales actividades realizadas en internet.

-77.7 millones de personas usan celular y dos de cada tres usuarios cuentan con un teléfono inteligente (Smartphone)

-73 por ciento de los adolescentes (de entre 12 a 17 años) navegan en Internet.

Estas cifras se vuelven fundamentales cuando consideramos que en promedio un adolescente revisa, consulta, interactúa y chatea en promedio 8.9 horas por semana. En este supuesto, es importante mencionar que, salvo casos excepcionales los adolescentes no son vigilados por sus padres cuando acceden a redes sociales, e incluso al uso del internet, mismos que son propensos a ser víctima de actos que atentan en contra de su libertad, o incluso, su integridad personal, porque en el mejor de los casos el ejercicio de su derecho a la información, si no es supervisado les permite acceder a páginas pornográficas (que pueden ser centros mediante los cuales se enganche a otro tipo de actividades ilícitas como la extorsión, la trata, juegos, apuestas, violencia; además, pueden conocer a personas que los engañen, seduzcan, y abusen de ellos).

Esto se debe al anonimato que proporciona el internet, porque les da confianza, y pueden tener intimidación rápidamente con personas desconocidas. No obstante, a esto, están sus periodos de baja autoestima y la búsqueda de aprobación de sus amigos, las decepciones amorosas o los conflictos con sus padres. Es decir, los jóvenes quedan a disposición de depredadores que intentan cautivarlos siendo amables, escuchándolos o dándoles regalos (*grooming*).<sup>5</sup>

El funcionamiento de las redes sociales permite la difusión de información personal por parte de terceros y la pérdida de control de la información suministrada por el propio usuario. Un ejemplo de ello lo encontramos en las fotografías y en las etiquetas que permiten individualizar a una persona, en los comentarios y opiniones, en la información que sobre un determinado sujeto o sobre sus actos se coloca en los perfiles y en los distintos espacios de acceso públicos. Estas situaciones repercuten directamente en el ámbito de los derechos fundamentales que tienen los menores, que dan lugar a la violación de la privacidad y datos perso-

nales e infracciones que atentan contra la reputación, el honor y la protección de su persona.

Quizá una preocupación más es que niños<sup>6</sup> tengan acceso a internet— en lo que respecta a la protección de los derechos fundamentales en las redes sociales, toda vez que los términos y condiciones incluidas en la mayoría de éstas prohíben a los niños y adolescentes (en particular a los menores de 14 años) darse de alta, la realidad es otra. Los estudios han reflejado que el número de niños entre 9 y 12 años que participan en las redes sociales es significativo, y aunque se ha tratado de evitar esta situación, las cifras revelan que los prestadores de éstas redes no disponen de herramientas efectivas que garanticen la edad real de los usuarios, con las consecuencias que esto implica en la esfera de protección.

Una red social puede asemejarse a un sinfín de objetos o herramientas: coches, televisores, sierras, cuerdas, etcétera, que son simples objetos destinados a un uso, cuya funcionalidad depende del criterio y sentido común de una persona responsable; por el contrario, esos mismos objetos pueden emplearse negligentemente; es ahí el quid de las redes sociales que de no ser usadas con responsabilidad, se convierten en instrumentos cuyo fin último sería la secuencia comunicativa; empero esa función se ve sustituida por grupos alejados de ese fin, para convertirla en un medio que permite la realización de ilícitos de repercusión social, como los múltiples ejemplos que por desfortuna hemos visto últimamente en México.

Esta iniciativa no pretende restar ni controvertir las bondades y ventajas comunicativas que han logrado las redes sociales, que están ahí y que son plausibles, lo que pretende es combatir los perjuicios que puede causar un uso irresponsable por parte de aquellos, que disociativamente, impetran en contra de un grupo o segmento social con el fin de causar un daño. No perdamos de vista que según la estadística una parte por demás significativa de los usuarios son menores de edad; y es bajo esa premisa que la responsabilidad primigenia del uso, recae sobre quien ejerce la patria potestad, pues son ellos los primeros obligados en ejercer control sobre lo que el menor ve en internet.

Cabe subrayar, dentro de la educación actual, la responsabilidad de los padres para con el mundo de internet, ya que es pieza fundamental en el desarrollo personal y social de sus hijos. Esa noción los involucra, necesariamente para, al menos conocer si las páginas de interacción social son capaces de aportar beneficios y entretenimiento sano a niños

y adolescentes, quienes aprenden, a veces inconscientemente, a tolerar toda serie de opiniones y factores contrarios o ajenos a su realidad más inmediata. Pues no soslayemos que la conexión instantánea les habilita a cultivar amistades y la existencia de espacios temáticos, que injieren en su aprendizaje y en el desarrollo de habilidades básicas y hacen válido el derecho inalienable del acceso a la tecnología y libertad de expresión.

No obstante lo anterior las redes sociales, también, son capaces de provocar negligencias y excesos, y del mismo modo que muchos padres supieron controlar los peligros a los que se exponían sus hijos según la época en la que hayan vivido, de igual modo los padres de hoy en día deben obrar de igual manera deben ser responsables no sólo en lo tocante a ese quehacer jurídico enmarcado en el artículo 1919<sup>7</sup> de la Ley Sustantiva Civil Federal, sino que resulta necesario la creación de esquemas jurídicos que no sólo los responsabilice en el supuesto de los daños causados, sino que exista una corresponsabilidad que nos ayude a prevenir, en favor de la sociedad, eventos que se perpetren desde el anonimato de una página secreta o peor aún que sean incentivados por personas que lo único que pretenden es un mal social.

Existen estudios que indican de forma alarmante que el 30 por ciento de los adolescentes que usan Internet se comunican *on line* con personas que no conocen. Y un 10 por ciento de ellas ha establecido vínculos más estrechos; en países de la Unión Europea se ha determinado que el 50 por ciento de los adolescentes suele dar información personal en Internet y casi un 10 por ciento se encuentra personalmente con gente que conoció en la web, se insiste que si esos encuentros se suscitan en ambientes sociales amigables, no existe razón para dudar que las redes sociales cumplen su cometido, pero cuando esas interacciones tienen como fin controvertir la integridad física de un menor de edad, es ahí que debe existir oposición al ilícito, pues de no hacerlo se producirían consecuencias irremediables, que pudieron ser predecibles.

Y si bien es cierto que las redes sociales no son la constante para categorizar que se trata de un lugar prolífero para pedófilos o asesinos en serie, pues sólo constituyen una nueva dimensión de interacción a la que puede trasladarse prácticamente cualquier circunstancia de la vida real. El equilibrio reside, como en casi todo, en la pura sensatez. Los expertos recomiendan a los padres ejercer cierto control, al menos a aquellos con hijos aún preadolescentes, pero por otra parte hacen hincapié en que no ha de ser intru-



sivo en la intimidad de los jóvenes. Éstos, por pocos años que tengan, poseen un terreno inviolable que los padres han de saber localizar y respetar, pues invadirlo por querer remediar un posible peligro puede acarrear daños colaterales de orden familiar.

Es de verse que existen muchos casos tangibles de experiencias negativas por el mal uso de las redes sociales, estas experiencias, nos hacen ver que los menores de edad no están en condiciones de soportar las consecuencias del mal uso ejercido en ellas, puesto que debido a su edad y falta de experiencia pueden verse inducidos por cualquier persona para realizar actos que pudieran atentar contra la vida e integridad de terceras personas; e incluso en contra de ellos mismos.

El riesgo verdadero es que los menores y adolescentes no siempre son conscientes de lo que puede ocasionar un uso no responsable de la web. La confianza que tienen en ellos mismos es superior a la posibilidad de pensar en situaciones difíciles que puede generar la red. Esto hace que las prevenciones y recaudos que los chicos toman respecto de internet, sean menores. Un estudio entre adolescentes realizado por el Ministerio de la Educación de la República de Argentina reflejó que: el 95 por ciento no cree en los riesgos de internet, el 90 por ciento se siente inmune frente a lo que puedan encontrar, el 75 por ciento cree en todo lo que dice la red, el 60 por ciento cree que sólo amigos ven su página personal; 90 por ciento dice que en su casa no hay reglas de uso.

Son alarmantes las cifras, puesto que los riesgos en internet están en cada *click*, hay infinidad de publicaciones en la mayoría de los navegadores de internet, mismas que gozan de contenido no apto para menores de edad y lo peligroso es que son de fácil acceso. Por otro lado, aún más preocupante es que los padres y madres no establecen reglas de uso del internet, por lo que les facilitan el acceso a estos contenidos, y peor aún es que no supervisan lo que sus hijos publican cuando ingresan a una red social.

En este contexto, cabe mencionar lo que comúnmente conocemos como “políticas de privacidad” de una red social, y específicamente haremos mención a la red social Facebook, la cual establece una relación entre usuario y prestador de servicio mediante la **Declaración de derechos y responsabilidades**. De acuerdo con facebook.com, Esta declaración de derechos y responsabilidades tiene su origen en los principios de Facebook y contiene las condiciones de servicio que rigen la relación con los usuarios y con

todos aquellos que interactúan con Facebook, así como con las marcas, los productos y los servicios de Facebook, que se denominan “servicios de Facebook” o “servicios”.

Entre los principales puntos de esta declaración destacan los siguientes:<sup>8</sup>

1. “Nos otorgas una licencia no exclusiva, transferible, con posibilidad de ser subotorgada, libre de regalías y aplicable globalmente para utilizar cualquier contenido de propiedad intelectual que publiques en Facebook o en conexión con Facebook (licencia de Propiedad Intelectual). Esta licencia finaliza cuando eliminas tu contenido de PI o tu cuenta, a menos que el contenido se haya compartido con terceros y estos no lo hayan eliminado;
2. Cuando publicas contenido o información con la configuración “Público” significa que permites que todos, incluidas las personas que son ajenas a Facebook, accedan y usen dicha información y la asocien a ti (por ejemplo, tu nombre y foto del perfil);
3. Hacemos todo lo posible para hacer que Facebook sea un sitio seguro, pero no podemos garantizarlo;
4. No utilizarás Facebook si eres menor de 14 años.
5. No controlamos ni dirigimos sus acciones en Facebook y no somos responsables del contenido o la información que los usuarios transmitan o compartan en Facebook. No somos responsables de ningún contenido que se considere ofensivo, inapropiado, obsceno, ilegal o inaceptable que puedas encontrar en Facebook. No nos hacemos responsables de la conducta de ningún usuario de Facebook, ya sea en internet o en otros medios.
6. Al utilizar los servicios de Facebook o al acceder a estos, nos autorizas para recopilar y utilizar dicho contenido e información según la política de datos y sus correcciones periódicas.”

Hago notar que casi todos los menores de edad en pleno uso de sus capacidades de goce, no así de ejercicio, desconocen las consecuencias que puede traer consigo el uso indebido de esta red social, ya que el usuario al compartir o publicar una foto, un estado o cualquier información, está otorgándosela a Facebook y no siendo propiedad del usuario puede verla cualquier persona, aunque no sea miembro de Facebook.

Un dato interesante es la cantidad de niños que tienen acceso a Facebook, y de acuerdo con las cifras del Inegi señaladas con antelación, el 46.1 por ciento de los estudiantes de educación básica tienen acceso a internet y por ende a una red social. Ahora bien, de acuerdo a la declaración de los derechos y responsabilidades de Facebook, los menores de 14 años no tienen acceso a esta red social. He aquí la discrepancia entre lo que es y lo que debe ser, ya que podemos hacer notar la ausencia o la mala actuación de aquellos quienes ejercen la patria potestad en el momento en que sus hijos acceden a internet.

Una encuesta internacional realizada entre los más jóvenes para saber qué contenidos incluyen en sus sitios personales, dice que en sus páginas web: 80 por ciento menciona su ciudad, 60 por ciento sube fotos propias, 30 por ciento da el nombre de su escuela, 20 por ciento admite el consumo de alcohol, 10 por ciento reconoce el consumo de cigarrillos, 10 por ciento usa su nombre completo.

La realidad es que en las redes sociales son una carta de presentación vía internet, en donde cualquier persona puede conocer el contenido privado a través de su perfil, teniendo acceso a fotografías, a conocer lo que actualmente realiza, el domicilio, sus actividades, gustos e intereses, entre otras; pero el usuario menor de edad, se ha dicho con anterioridad, no conoce los riesgos o no tiene conciencia de que otras personas visitan sus perfiles, pudiendo quedar a la deriva de tener contacto con personas desconocidas que pueden actuar utilizando un perfil falso; es por ello, que es imprescindible establecer directrices a los padres de familia, para que sean los responsables en caso de ser omisos de un deber óntico que se refiere al desarrollo de sus menores hijos.

Muchos padres tienen inquietudes vinculadas a lo que realmente sucede en Facebook. Ven como sus hijos pasan horas frente a la pantalla de su computadora y no terminan de entender lo que están haciendo. Algunos piensan que se trata de un nuevo entretenimiento, pero, indudablemente, las redes sociales no son una moda pasajera, debemos estar conscientes que esta realidad va comenzando de ahí que deba legislarse en favor de los menores, buscando su protección, sin dejar a un lado el derecho irrestricto de acceso a la tecnología y su libertad de expresión.

Una realidad que en la actualidad vemos en las redes sociales concierne al denominado *cyberbullying*, que podría ser la continuación del *bullying* escolar, problema diario de los padres de familia y autoridades educativas en las es-

cuelas, y conducta contraria a los intereses de los menores, provocada en la mayoría de las ocasiones por los propios menores; como extensión tenemos al ciberacoso que incluye una variedad muy amplia de comportamientos inapropiados, incluyendo amenazas e insultos contra el menor, conductas que los pueden afectar seriamente.

Es muy importante que los usuarios no pierdan de vista la línea que divide la vida pública de la privada. Existen estudios que analizan los aspectos legales de las redes sociales, e indican, si el individuo por voluntad propia o ignorancia renuncia a sus derechos y abre la puerta para que cualquier persona pueda acceder a su perfil, permitiendo que se tenga acceso a la forma de vida de la gente, dejando al descubierto datos personales, situación que da pie a que gente mal intencionada hagan uso de la información para realizar *ciberbullying*, o en el peor de los casos hacerlos blanco o instrumentos de actos delictivos.

#### **4. Libertad de expresión y protección a la integridad de niños y adolescentes**

No obstante, lo que se ha señalado con antelación, queda por demás claro, para los alcances de esta propuesta la libertad de expresión es un elemento indispensable para el óptimo desarrollo de los sistemas democráticos. Podríamos afirmar que sin libertad de expresión no hay democracias. Es el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos el que establece que todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; los principales instrumentos internacionales en derechos humanos apuntan en el mismo sentido sobre la libertad de buscar, recibir y difundir información; derecho que desde luego se hace extensivo a los niños y adolescentes.

Es el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos el que establece que todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; los principales instrumentos internacionales en derechos humanos apuntan en el mismo sentido sobre la libertad de buscar, recibir y difundir información.

Los ataques a la libertad de expresión y la incapacidad del Estado para resolverlos afectan no sólo a la democracia, sino al goce de otros derechos humanos por los cuales el Estado también es responsable. En un contexto de impunidad, las violaciones a la libertad de expresión abren el paso a la conculcación de otros del derecho a la información –como se señala en los instrumentos internacionales– es parte intrínseca y fundamental de la libertad de expresión. El dere-

cho a la información constituye uno de los derechos fundamentales esenciales de toda sociedad y una de las condiciones primordiales para su progreso y para el desarrollo de las personas; sin embargo; para el caso de los menores de edad, este derecho, debe estar supeditado a contar con información adecuada y cierta; y, para ejercer efectivamente este tipo de derechos, debe existir la obligación por parte de quienes ejercen la patria potestad, de hacer válido este derecho.

Y se señala lo anterior, pues no es ajeno que partimos de dos principios básicos, que se acota, no se contraponen en esta propuesta, antes bien se complementan y lo que pareciera una paradoja, entre el derecho a estar informado y/o a expresarse libremente, empero bajo el requisito de que esa información y esa expresión deba ser constructiva, capaz de construir un ciudadano íntegro, comunicado, activo, pero responsable, alejado de los climas de impunidad de los que se habla últimamente en los medios de difusión masiva, despojado de agresiones que son fruto de una sociedad desinformada. Es decir, dadas las condiciones en los procesos de fortalecimiento de las democracias en América Latina, resulta importante centrar la atención, por un lado, en la función social de las redes sociales como medios para difundir información a la sociedad, o bien digamos, reivindicar su rol; y por el otro, llamar la atención sobre los efectos negativos que tienen las agresiones en detrimento del derecho a ser informado.

En ese tenor, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha distinguido dos dimensiones de la libertad de expresión. La individual y la social, en la que se considera a la libertad de expresión como un “medio para el intercambio de ideas e informaciones y para la comunicación masiva entre los seres humanos. Así como comprender el derecho de cada uno a tratar de comunicar a los otros sus propios puntos de vista, implica también el derecho de todos de conocer opiniones e información en general”.

Desde esta dimensión, la libertad de buscar, recibir y difundir información se explica al considerar a la información como un medio de la sociedad que la faculta para el ejercicio de otros derechos. Debemos considerar, en este aspecto La **Declaración de Colombo**, que destaca que la libertad de expresión es un derecho fundamental para la promoción y el logro de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales.<sup>9</sup>

El Estado tiene dos papeles por medio de los cuales puede potenciar o debilitar la diversidad de voces y, por lo tanto,

afectar negativamente el libre ejercicio de la libertad de expresión y del derecho a la información. Me refiero, por un lado, a su función regulatoria, y, por otro, a su facultad de asignar recursos. La primera función es la que, por ejemplo, el Estado legisla acerca del modo en que el derecho a la libertad de expresión puede ser ejercido, estableciendo límites con miras a proteger a los menores de edad o la privacidad de las personas. El segundo caso, el de la facultad de asignar y distribuir recursos, hace referencia a la necesidad de regular de manera transparente la asignación de recursos en publicidad oficial, es decir, desterrar las viejas prácticas de premiar o castigar, por parte del gobierno, a medios, a través del otorgamiento de dinero público para publicidad en el medio.

El Estado mexicano tiene la obligación internacional de prevenir, investigar y castigar todas las violaciones a los derechos humanos ocurridas dentro del territorio nacional; en ese sentido la promoción, garantía y defensa de los derechos humanos sólo puede forjarse y desarrollarse a partir de una concepción integral de la totalidad de los derechos humanos, teniendo en cuenta su carácter interdependiente. Es decir, no puede haber un ejercicio pleno de la libertad de expresión en un clima de impunidad, en donde los medios judiciales resultan inefectivos.

Por la razones vertidas en la exposición de motivos y ante la realidad de violencia que se vive la república, muchos de ellos teniendo como origen las redes sociales, por lo que resulta indispensable la modificación, en principio, de la Ley General de los Derechos de la Niñas, Niños y Adolescentes, a fin de corresponsabilizar a quienes ejercen la patria potestad, para que cumplan la función y la responsabilidad de vigilar los contenidos, la información, facilitada o recibida, a efecto de prevenir la comisión de ilícitos que atenten contra la integridad de este segmento, que por las razones expuestas es vulnerable a los actos maliciosos, los cuales atentan de manera directa o indirecta en contra de la integridad de nuestras niñas, niños y adolescentes.

Por lo anteriormente expuesto, motivado y, con las facultades expresamente conferidas por el artículo 73, fracciones XVII y XXIX-P, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que faculta a esta honorable Cámara de Diputados para legislar en materia de tecnologías de la información relacionadas con los derechos de las niñas, niños y adolescentes, someto a consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforma el artículo 13, fracción XX, 56, 57, fracción XX; así como de la adición de la fracción XI del artículo 103, de la fracción IX del artículo 148 y del párrafo cuarto del artículo 149 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes**

**Primero.** Se reforma la fracción XX del artículo 13 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; quedando como sigue:

### **Título Segundo**

#### **De los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes**

**Artículo 13.** Para efectos de la presente Ley son derechos de niñas, niños y adolescentes, de manera enunciativa más no limitativa, los siguientes:

**XX.** Derecho de acceso, de forma supervisada y responsable, a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet, en términos de lo previsto en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

**Segundo.** Se reforma el artículo 56 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; quedando como sigue:

**Artículo 56.** Niñas, niños y adolescentes con discapacidad tienen derecho en todo momento a que se les facilite un intérprete o aquellos medios tecnológicos que les permitan obtener información **supervisada**, de forma comprensible.

**Tercero.** Se reforma el artículo 57, fracción XX, de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; quedando como sigue:

### **Capítulo Décimo Primero Del Derecho a la Educación**

**Artículo 57.** Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a una educación de calidad que contribuya al conocimiento de sus propios derechos y, basada en un enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva, que garantice el respeto a su dignidad humana; el desarrollo armónico de

sus potencialidades y personalidad, y fortalezca el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, en los términos del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Educación y demás disposiciones aplicables.

Quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia, tendrán derecho a intervenir en la educación que habrá de darse a niñas, niños y adolescentes, en términos de lo previsto por el artículo 103 de esta Ley.

Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias garantizarán la consecución de una educación de calidad y la igualdad sustantiva en el acceso y permanencia en la misma, para lo cual deberán:

...

**XX.** Establecer mecanismos para fomentar, **a través de quienes ejercen la patria potestad de los menores**, el uso responsable y seguro de las tecnologías de información y comunicación, y...

**Cuarto.** Se adiciona la fracción XI del artículo 103 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; quedando como sigue:

### **Título Tercero De las Obligaciones**

#### **Capítulo Único**

#### **De quienes ejercen la Patria Potestad, Tutela o Guarda y Custodia de Niñas, Niños y Adolescentes**

**Artículo 103.** Son obligaciones de quienes ejercen la patria potestad, tutela o guarda y custodia, así como de las demás personas que por razón de sus funciones o actividades tengan bajo su cuidado niñas, niños o adolescentes, en proporción a su responsabilidad y, cuando sean instituciones públicas, conforme a su ámbito de competencia, las siguientes:

...

**XI.** Orientar en el conocimiento y uso responsable de las tecnologías de la información y comunicación.

XII...

En casos de controversia, el órgano jurisdiccional competente determinará el grado de responsabilidad de quien tenga a su cargo y cuidado a niñas, niños o adolescentes, atendiendo a los principios rectores de esta Ley. Las leyes federales y de las entidades federativas deberán prever disposiciones que regulen y sancionen las obligaciones establecidas en el presente artículo.

**Quinto.** Se adiciona la fracción IX del artículo 148 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; quedando como sigue:

**Artículo 148.** En el ámbito federal, constituyen infracciones a la presente Ley:

...

**IX. Respecto de quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia, relativos al contenido del artículo 76 párrafo tercero, de esta Ley, y;**

X. Las demás contravenciones a lo dispuesto en esta Ley, competencia del orden federal.

**Sexto.** Se adiciona el párrafo cuarto del artículo 149 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; quedando como sigue:

**Artículo 149.** A quienes incurran en las infracciones previstas en las fracciones I, II y VIII del artículo anterior, se les impondrá multa de hasta mil quinientos días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de realizarse la conducta sancionada.

Las infracciones previstas en las fracciones III, IV, V, VI y VII del artículo anterior, serán sancionadas con multa de tres mil y hasta treinta mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de realizarse la conducta.

En los casos de las infracciones previstas en las fracciones III, V, VI y VII del artículo anterior, se impondrá una multa adicional de mil quinientos y hasta siete mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, por cada día que se difunda o se encuentren disponibles en medios electrónicos de los que tenga control el concesionario o medio impreso que se trate, la información, datos, imágenes o audios.

**En el caso de la hipótesis marcada en la fracción IX del artículo anterior, se les impondrán de quinientos a diez mil días multa, independientemente de las reparaciones de los daños civiles y penales, a quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia, que sean omisos y no vigilen el uso responsable de los medios tecnológicos y del acceso a redes sociales y derivado de lo anterior se materialice alguna infracción o tipo penal.**

### Transitorios

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

**Segundo.** Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo dispuesto en el presente Decreto.

### Fuentes de Consulta

-Armañanzas, E., Diaz, J. y Meso, J. (1996). El periodismo electrónico. Información y servicios multimedia en la era del ciberespacio. Barcelona, España: Ariel (Comunicaciones).

-Armstrong, L., Phillips, J. y Saling, L. (2000). Potential determinants of heavier internet usage. *International Journal of Human-Computer Studies*, 53, pp.537-550

-Azúa, M. (2009). *The Social Factor*. Editorial R.R. Donnelly, Estados Unidos.

-Barquero, J. (2005). *Comunicación Estratégica: Relaciones Públicas, Publicidad y Marketing*. Editorial McGraw Hill, España.

-Bauman, Z. (2010). *Amor Líquido: acerca de la fragilidad de los vínculos humanos*. 1a ed. 13ª reimp. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

-Belch, G. y Belch M. (2004). *Publicidad y Promoción: perspectiva del marketing integral*. Editorial McGraw Hill, México.

-Bernete, F. (2010). Usos de las TIC, Relaciones sociales y cambios en la socialización de los jóvenes. *Revista de estudios de juventud*, N° 88, pp. 97-114.

-Caldevilla Domínguez, D. (2010). Tipología, uso y consumo de las redes 2.0 en la sociedad digital actual. *Documentación de las Ciencias de la Información*, vol. 33, pp. 45-68.

-Celaya, J. (2008). *La Empresa en la WEB 2.0*. Editorial Grupo Planeta, España. Harfoush, R. (2010). *Yes We Did: Cómo construimos la*

marca Obama a través de las redes sociales. Editorial Grupo Planeta, España.

-Watts, D. (2003). Seis Grados de Separación. La ciencia de las redes en la era del acceso. Nueva York. Editorial Norton, Estados Unidos.

- <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r32923.pdf>

- <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2017/01/18/menor-ingresa-armado-colegio-en-nl-dispara-maestra-y-alumnos>

- <https://www.publimetro.com.mx/mx/monterrey/2017/01/18/reportan-tiroteo-colegio-sur-monterrey-3-muertos.html>

- <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2017/01/18/que-ocurrio-tiroteo-colegio-monterrey>

- <http://www.vanguardia.com.mx/articulo/redes-sociales-revelan-que-masacre-en-colegio-de-monterrey-habria-sido-anunciada>

- <http://www.excelsior.com.mx/global/2017/01/12/1139480>

- <http://pueblaroja.mx/2017/01/18/adolescente-publica-despedida-facebook-se-suicida-cuajimalpa/> 18 enero, 2017

- <http://sipse.com/tecnologia/los-crimeles-mas-sonados-en-las-redes-sociales-58723.html>

- [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/08/120821\\_sociedad\\_crimeles\\_facebook\\_bd.shtml](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/08/120821_sociedad_crimeles_facebook_bd.shtml)

- <http://sipse.com/mundo/no-puedo-vivir-sin-facebook-y-se-suicido-58259.html>

- <http://www.me.gov.ar/escuelaymedios/material/redes.pdf>

- <http://www.enfolang.com/internacional/redes-sociales/padres-hijos-redes-sociales.html>

- <http://www.iprofesional.com/notas/109532-Qu-responsabilidad-tienen-los-padres-por-lo-que-publican-sus-hijos-en-Facebook->

- Rico Carrillo, Mariliana. El impacto de Internet y las redes sociales en el derecho a la libertad de expresión.

<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r32923.pdf>

- El Grupo de Protección de las Personas en lo que Respecta al Tratamiento de Datos Personales creado por la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995

[https://www.apda.ad/system/files/wp163\\_es.pdf](https://www.apda.ad/system/files/wp163_es.pdf)

- <http://www.infobae.com/2014/09/29/1598088-el-regimen-chino-bloqueo-el-acceso-las-redes-sociales/>

- [http://movil.religionenlibertad.com/articulo\\_rel.asp?idarticulo=53164](http://movil.religionenlibertad.com/articulo_rel.asp?idarticulo=53164)

- <https://es.scribd.com/doc/129387592/Tesis-Influencia-de-Las-Redes-Sociales-en-Los-Adolescentes>

- <http://www.jornada.unam.mx/2013/07/15/sociedad/045n2soc>

- <http://www.revista.unam.mx/vol.17/num10/art74/>

### Notas

1 [https://es.wikipedia.org/wiki/Red\\_social](https://es.wikipedia.org/wiki/Red_social)

2 <http://dle.rae.es/?id=VXs6SD8>

3 [TA] Décima Época; Registro: 2010454; T.C.C.; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 24, noviembre de 2015, Tomo IV; Materia(s): Constitucional, Penal; Tesis: I.5o.P.42 P (10a.); Página: 3603.

4 [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/internet2016\\_0.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/internet2016_0.pdf)

5 Adultos que buscan hacerse amigos digitales de niños o adolescentes para obtener datos de él y luego servicios sexuales, por seducción o chantaje.

6 De acuerdo a la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes debemos entender que son niñas y niños las personas de hasta 12 años incompletos, y adolescentes los que tienen entre 12 años cumplidos y 18 años incumplidos.

7 Artículo 1919. Los que ejerzan la patria potestad tienen obligación de responder de los daños y perjuicios causados por los actos de los menores que estén bajo su poder y que habiten con ellos.

8 <https://www.facebook.com>

9 Centro Nacional de Comunicación Social, Cencos, Fundación Manuel Buendía, Sindicato Nacional de Redactores de la Prensa. Recuento de Daños, 2006, p. 17.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de abril de 2018.— Diputada Leydi Fabiola Leyva García (rúbrica).»

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

---

### LEY GENERAL PARA LA INCLUSIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

---

«Iniciativa que reforma el artículo 21 de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, a cargo de la diputada Marisol González Martínez, del Grupo Parlamentario del PAN

La suscrita, diputada federal Marisol González Martínez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, y 77, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa que reforma el artículo 21 de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad con la finalidad de que se establezcan los mecanismos necesarios para brindar asistencia social a las madres, padres o tutores de un menor con discapacidad, que no cuenten con el apoyo de una pareja ni con los recursos económicos para la manutención y tratamiento del menor, al tenor de los siguientes considerandos

#### Exposición de Motivos

Los estudios sociales acerca de la integración de un menor con discapacidad a la sociedad, así como los profesionales que atienden a los menores en su rehabilitación para mejorar sus capacidades, coinciden en el papel relevante de la familia y su influencia en la evolución de un menor con discapacidad.

Para Pilar Sarto, investigadora de la Universidad de Salamanca, la familia es el primer contexto socializador por excelencia, el primer entorno natural en donde los miembros que la forman evolucionan y se desarrollan a nivel afectivo, físico, intelectual y social, según modelos vivenciados e interiorizados.<sup>1</sup>

Esta situación no cambia cuando la familia recibe a un miembro con alguna discapacidad, debido a que el menor aprenderá a desenvolverse socialmente a través del apoyo

y amor de su familia. Por lo que es de vital importancia entender que la discapacidad no sólo se trata de una persona sino que involucra a su círculo más cercano: sus padres.

Según el Consejo para Prevenir la Discriminación, “El peso de lo que significa tener un hijo o hija con discapacidad en el hogar hace que las familias se desintegren y haya más divorcios que en familias con hijos sin este problema, lo cual aumenta de manera doble la responsabilidad para las madres, quienes deben hacerse cargo no sólo del hijo con discapacidad, sino de la familia entera”.

Las experiencias que los menores adquieren de sus padres desde sus primeros años y los vínculos de apego y amor que se desarrollan entre los miembros de la familia pueden determinar su forma de afrontar su discapacidad.

Es por ello que los estudios sobre la vida familiar en México destacan la importancia de que la familia cuente con oportunidades suficientes para desarrollar aquellas habilidades y competencias personales y sociales que permitan a sus miembros crecer con seguridad y autonomía, siendo capaces de relacionarse y de actuar satisfactoriamente en el ámbito social.<sup>2</sup>

Para modificar el ambiente familiar en el que se desenvuelve un niño con discapacidad se necesita pensar en los factores que lo determinan. En primer lugar, un entorno positivo es aquel donde los lazos familiares son fuertes, donde los padres afronten la situación apoyándose mutuamente, lo cual genera una estabilidad emocional. En segundo lugar, un ambiente de estabilidad económica, con la finalidad de que no existan conflictos familiares provocados por no contar con los recursos para la manutención y tratamiento del menor. Finalmente, se necesita que la familia preste atención al desarrollo del menor con el objetivo de transmitirle seguridad y aceptación ante la situación que vive y que de esta forma se convierta en un adulto capaz de insertarse en la sociedad.

La Convención sobre los Derechos del Niño prevé en el segundo párrafo del artículo 23 que “Los Estados parte reconocen el derecho del niño impedido a recibir cuidados especiales y alentarán y asegurarán, con sujeción a los recursos disponibles, la prestación al niño que reúna las condiciones requeridas y a los responsables de su cuidado de la asistencia que se solicite y que sea adecuada al estado del niño y las circunstancias de sus padres o de otras personas que cuiden de él”

Además, el artículo 28, numeral 2, inciso c) de la Convención de las sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece “Los Estados parte (...) Asegurar el acceso de las personas con discapacidad y de sus familias que vivan en situaciones de pobreza a asistencia del Estado para sufragar gastos relacionados con su discapacidad, incluidos capacitación, asesoramiento, asistencia financiera y servicios de cuidados temporales adecuados”.

No obstante, la realidad en nuestro país exige instrumentar mecanismos legales que permitan proporcionar asistencia social a los padres o tutores de los menores de edad con discapacidad.

De esta forma, crear las condiciones favorables para el desarrollo de un niño con discapacidad es tarea tanto de los padres como del gobierno. Los cambios en el ambiente pueden iniciar con la promulgación de leyes, la modificación en las políticas públicas enfocadas en la atención a ese grupo social, el fortalecimiento de capacidades de atención por medio del sector salud o bien, por los avances tecnológicos que permitan mejorar la calidad en la atención de los niños con discapacidad.

Conocer los datos sobre el origen de la discapacidad permite la implementación de políticas públicas en favor de la población con discapacidad, por lo que de acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en 2014, 7 por ciento de la población total de México padece algún tipo de discapacidad, por cada 100 personas con discapacidad, 41 la adquieren por enfermedad, 33 por edad avanzada, 11 por nacimiento, nueve por accidente, cinco por otra causa y uno por violencia.

Del total de casos registrados de personas con discapacidad, 7.6 por ciento corresponden a jóvenes de entre 15 y 29 años (7.6 por ciento) mientras que 7.3 por ciento corresponde a niños de 0 a 14 años. Los padres de estos menores se enfrentan a problemas para atender a las necesidades de sus hijos tanto en tiempo como por recursos económicos. La búsqueda de un trabajo para padres en esta situación es complicada debido a que necesitan tiempo para llevar al menor a las terapias, atender las necesidades afectivas del menor, apoyarlos para que adquieran seguridad en sus primeros años y que sirva de base para su vida adulta.

Las personas que forman parte de una familia en donde alguno de sus integrantes padece alguna discapacidad, son más vulnerables a situaciones de estrés, a cambios continuos en los roles dentro y fuera de la familia y a una ma-

yor exigencia de tiempo. Esta situación no es fácil, en ocasiones los padres no logran adaptarse a los cambios de vida que provoca la discapacidad de un menor y en consecuencia abandonan a la pareja.

La situación familiar, en muchos casos, se vuelve complicada cuando se recibe a un menor con discapacidad. En un primer momento, los padres tardan en asimilar la nueva situación de su familia, aun no conocen los retos a los que se enfrentan ni mucho menos los recursos tanto económicos como de tiempo que significara el cuidado del nuevo integrante de la familia.

En algunos casos, pasado el primer momento de confusión, los padres deciden afrontar la situación juntos y dividen tareas entre los miembros de la familia, sin embargo, en otros casos la situación es distinta. Algunos padres perciben que la situación los sobrepasa y abandona a su pareja, hombre o mujer, y provocan una mayor situación de vulnerabilidad tanto para el menor como para el padre de familia que se queda a cargo.

Los datos disponibles indican que en el país hay poco más de 31 millones de hogares familiares (conformados por individuos que guardan algún parentesco entre sí), de los cuales se estima que 21 por ciento son monoparentales, es decir, encabezados sólo por uno de los padres. Cabe destacar que este tipo de hogares cuenta en su gran mayoría con una jefa de familia (81.7 por ciento de los casos).

Por su parte, datos de las casas de rehabilitación locales han expresado que de cada 10 mujeres que acuden a dichas instituciones, siete son madres solteras o abandonadas por sus parejas, lo que no sólo representa una condición desfavorable para la integración familiar sino que, además, complica el desarrollo del menor y dificulta la cobertura de todos los gastos.<sup>3</sup>

El progenitor que no cuente con el apoyo económico del cónyuge debe atender las necesidades básicas y el tratamiento de su hijo, lo cual no le permite acceder a un trabajo con una remuneración que alcance a cubrir los gastos del menor con discapacidad.

La situación que viven los jefes de hogares monoparentales no es sencilla, la mayoría de las veces, el cuidado y atención al menor con discapacidad se convierte en su actividad principal en el día lo cual no les permite buscar un empleo para satisfacer las necesidades económicas en la familia. En otras ocasiones, los padres deben dejar al menor



con discapacidad sin cuidado en la casa mientras ellos salen a ganar el sustento diario.

Es necesario legislar en favor de los padres que no cuentan con el apoyo de una pareja y que necesitan contar con los recursos necesarios para atender al menor con discapacidad. Por lo expuesto, se presenta ante esta honorable Cámara la siguiente iniciativa con proyecto de

### Decreto

#### Adicionar un párrafo a la segunda fracción del artículo 21 de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, para quedar como sigue:

**Artículo 21.** La Secretaría de Desarrollo Social promoverá el derecho de las personas con discapacidad a un mayor índice de desarrollo humano así como el de sus familias, incluyendo alimentación, vestido y vivienda adecuados y a la mejora continua de sus condiciones de vida, sin discriminación por motivos de discapacidad. Para estos efectos, realizará las siguientes acciones:

I. ...

II. Establecer los mecanismos necesarios para brindar asistencia social a las madres, padres o tutores de un menor con discapacidad, que no cuenten con el apoyo de una pareja ni con los recursos económicos para la manutención y tratamiento del menor.

**Los servicios previstos en el párrafo anterior de la presente fracción, también se presentarán para las madres, padres, tutores o quienes tengan a su cuidado menores de edad con discapacidad y que se encuentren en situación de pobreza o marginación.**

III. y IV. ...

### Transitorio

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

### Notas

1 María Pilar Sarto Martín, Familia y discapacidad, Universidad de Salamanca

2 Ibidem

3 MSN Noticias, Veracruz, Siete de cada 10 mujeres con hijos discapacitados son abandonadas, en

<http://www.msnoticias.com/notas.asp?id=84568>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de abril de 2018.— Diputada Marisol González Martínez (rúbrica).»

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

---

## LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS

---

«Iniciativa que reforma el artículo 27 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, a cargo del diputado Alfredo Basurto Román, del Grupo Parlamentario de Morena

Alfredo Basurto Román, en su carácter de diputado federal de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, pertenecientes al Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por el artículo 6 párrafo 1, fracción I y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta soberanía **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo primero del artículo 27 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas** al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

La seguridad social es un conjunto de medidas que la sociedad proporciona a sus integrantes con la finalidad de evitar desequilibrios económicos y sociales que, de no resolverse, significarían la reducción o la pérdida de los ingresos a causa de contingencias como la enfermedad, los accidentes, la maternidad o el desempleo, entre otras.

La forma más común de identificar la seguridad social es mediante las prestaciones y la asistencia médica, sin embargo, esas son solo algunas de las formas en las que se presenta en la vida cotidiana. En los hechos, la seguridad

social también se encuentra en los actos solidarios e inclusivos de las personas hacia los demás, pues esos actos llevan en sí mismos la búsqueda del bienestar social.

En México, el derecho del trabajo está reglamentado con la idea de equilibrar los derechos del trabajo con los del capital. En el apartado “A” del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regula las relaciones laborales entre trabajadores y patrones en general, estableciéndose como garantías mínimas de los trabajadores la jornada máxima de trabajo, salario mínimo, descansos, protección al salario, derechos de escalafón y ascenso, participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa, derecho de huelga, etcétera.

El artículo 123 fue instituido en la Constitución de 1917, este artículo es la base del marco legal que rige las relaciones laborales en el país, pues de él deriva, la Ley Federal del Trabajo que es promulgada el 18 de agosto de 1931.

Araceli Damián<sup>1</sup> señala, entre otros puntos que:

“Las garantías sociales contenidas en la Constitución mexicana tienen una cobertura limitada y diferenciada. El derecho a la seguridad social sólo benefician a un grupo poblacional, a los trabajadores asalariados formales y a sus familias, dejando en el desamparo a una proporción importante de mexicanos.

Por tanto, la seguridad social constituye un derecho de clase o de fracción de clase. Por otra parte, a pesar de que algunos trabajadores cuentan con seguridad social, el acceso a ciertos beneficios está restringido, debido a que las leyes que rigen este derecho fueron elaboradas con prejuicios heteronormativos e incluyen varios preceptos discriminatorios por razones de género.

**En México el derecho a la seguridad social** se fue configurando a través de una combinación de decisiones tomadas por las élites **para proteger inicialmente a las fuerzas armadas** y a los burócratas y, posteriormente, para desarticular los movimientos sindicales.

El derecho a la seguridad social quedó consagrado de forma incipiente y enunciativa en la Constitución de 1917, cuyo artículo 123, fracción XXIX planteaba:

“Se considera de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con

finés análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular.”

En 1925 se expidió la Ley de Pensiones Civiles que permitió la creación de la Dirección General de Pensiones y de Retiro para los burócratas, la cual se transformó, en 1959, en el ISSSTE (Instituto Mexicano de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado). De esta forma, los empleados del gobierno federal fueron, junto con las fuerzas armadas, el grupo inicialmente favorecido con el derecho a la seguridad social.

En la primera reforma al artículo 123 (1929), el legislativo modificó la frase: “Se considera de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares”, por la de “Se considera de utilidad pública el establecimiento de la Ley de Seguridad Social” (LSS). Al quedar como de utilidad pública la LSS debió cubrir directa o indirectamente “a la generalidad de las personas que integran la colectividad nacional, sin que ninguna pueda ser privada de ella, en cuanto representa un bien común de naturaleza material o moral”.<sup>2</sup>

No obstante, hasta 1943 se creó el sistema de salud y seguridad social para los trabajadores del sector privado, que en 1948 se convirtió en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), cuya Ley rectora se promulgó en 1955.

La cobertura de este derecho ha sido limitada debido a que la mayor parte de los trabajadores labora en el sector informal. Así, en el tercer trimestre de 2017, tan sólo 37 por ciento de los ocupados dijeron tener acceso a los servicios de salud (IMSS, ISSSTE, hospital naval, militar o PEMEX) por parte de su trabajo,<sup>3</sup> lo cual constituye un proxi del acceso a la seguridad social. Por otra parte, al estimar la cobertura de la seguridad social mediante las reglas contenidas en las leyes de seguridad social, de acuerdo con el parentesco y la edad de los familiares de los ocupados con este derecho, tenemos que sólo 45.8 por ciento de la población total tiene acceso a la seguridad social. Como se muestra en el cuadro 1, el grupo de los de 18 a 29 años es el de menor cobertura, ya que 64 por ciento carece de seguridad social, de igual forma 60 por ciento de los menores de 18 años no cuentan con este derecho. Lo anterior muestra que es la infancia y la población más joven la que se encuentra más desprotegida. En cambio, la mayor cobertura la tienen los de 60 años y más (58.3 por ciento), lo

cual puede estar mostrando que cada día menos personas cuentan con este derecho en México.”<sup>4</sup>

Actualmente el artículo 123 en su fracción XXIX señala:

**“Artículo 123.**

XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.”

Por su parte el Código Fiscal de la Federación nos señala en su artículo primero, que son las personas físicas y morales las que están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas. Así como, en su artículo segundo que, las contribuciones se clasifican en impuestos, **aportaciones de seguridad social** y contribuciones de mejoras, cuyos conceptos se mencionan en su capítulo II.<sup>5</sup>

**Artículo 1o.** Las personas físicas y las morales, están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas. Las disposiciones de este Código se aplicarán en su defecto y sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de los que México sea parte. Sólo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico.

...

**Artículo 2o.** Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

I...

**II. Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.**

...”

Es importante señalar que la seguridad social es considerada como un derecho humano. La Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 22 señala:

**“Artículo 22**

**Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social,** y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.”

En la actualidad, existe un consenso internacional respecto a la consideración de la seguridad social como un derecho humano inalienable, producto de casi un siglo del trabajo mancomunado de organismos internacionales relevantes, como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas (ONU), e instituciones supranacionales, como la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS), la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) y la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS).

Como ya se señaló, en México la base Constitucional para dotar de seguridad social a las Fuerzas Armadas está contenida en el artículo 123 Constitucional, en su apartado A, fracción XXIX, señala que “es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, la cual debe de comprender seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y de cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares”.

Por parte, el apartado “B” del artículo 123 establece en su fracción XI, que “la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado se debe de organizar con el fin de atender a las enfermedades y los accidentes de trabajo y proteger a las mujeres durante el embarazo para que disfruten de asistencia obstétrica, así como establecer centros vacacionales y de recuperación en beneficio de trabajadores y sus familiares”.

Así mismo. La fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional establece las bases para la creación de la seguridad social de las fuerzas armadas mexicanas, al establecer que “Los militares, marinos... se regirán por sus propias leyes. El estado proporcionara a los miembros en

activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a las que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones”.

Como se aprecia, el artículo 123 Constitucional es la base de la seguridad social mexicana, pero también es de los que mas de protección social, al considerar a los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familias, la regularización de la seguridad y la protección social ha sido reforzada por el artículo 4o., Constitucional, al establecer que “toda persona tiene derecho a la protección de salud”.

En este orden de ideas, el gobierno federal publicó en el Diario Oficial de la Federación el Programa Institucional 2013-2018 del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas,<sup>6</sup> que entre sus puntos fundamentales señala:

**“Seguridad social en México**

El sistema de seguridad social en México se efectúa prácticamente en tres ámbitos:

Seguridad social de los trabajadores en general.

Seguridad social de los servidores públicos.

Seguridad social de la población no sujeta a una relación de trabajo.

En México, contamos con diversas instituciones que proporcionan a los mexicanos seguridad social. Conforme a la encuesta realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) denominada “Derechohabiencia y Uso de Servicios de Salud, 2000-2011”, se contabiliza el número de usuarios beneficiados con servicios de salud que refleja quienes tienen acceso a la seguridad social.

La encuesta antes mencionada, fue en el año de 2011 y contabilizó a un total de 122 millones 708 mil 508 usuarios (que se encuentran inscritos en más de un sistema de salud, lo que provoca que las cifras se eleven considerablemente) con el beneficio de protección social, observándose en la tabla siguiente que el seguro popular representa el 42.23 por ciento de la población total de los beneficiarios de esta prestación, mientras que los usuarios del ISSFAM representan el 0.87 por ciento.

AÑO	IMSS	ISSSTE	PEMEX	ISSFAM(SDN/SM)	SERVICIOSESTATALES	SEGUROPOPULAR	TOTAL
2011	54,906,396	12,206,730	747,997	1,070,451	19,53,620	51,823,314	122,708,508
%	44.74%	9.94%	0.60%	0.87%	1.59%	42.23%	100%

Población beneficiada con servicios de salud según la encuesta “derechohabiencia y uso de servicios de salud, 2000-2011” del INEGI.

**ISSFAM**

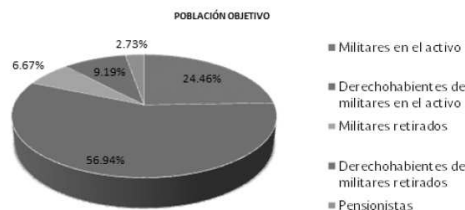
Con el objetivo de proporcionar un mejor servicio, más eficaz y volver independientes los servicios de seguridad social para los miembros de las Fuerzas Armadas Mexicanas, el 29 de junio de 1976, el entonces Presidente de la República Luis Echeverría Álvarez, por medio del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, promulga la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas y elimina a intermediarios, para depender directamente del Gobierno Federal.

Al mes de diciembre de 2013 el ISSFAM atendió a una población objetivo de 1,000,174 personas, dividida de la siguiente forma:

CATEGORIAS	EJERCITO	ARMADA	TOTALES	%
Militares en el activo	190,024	54,636	244,660	24.46%
Derechohabientes de militares en el activo	433,181	136,297	569,478	56.93%
Militares retirados	53,006	13,736	66,742	6.67%
Derechohabientes de militares retirados	66,958	24,973	91,931	9.19%
Pensionistas	23,294	4,069	27,363	2.73%
TOTALES	766,463	233,711	1,000,174	100%

\*Información al 31 de diciembre de 2013, proporcionado por la Dirección de Prestaciones Sociales y de Salud.

Del cuadro anterior se observa que más del 50 por ciento de nuestro universo está representado por los derechohabientes de los militares en el activo.

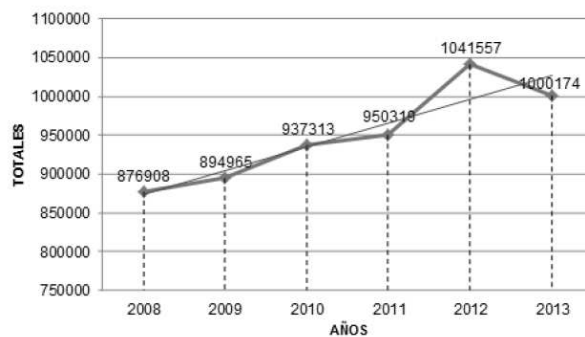


Distribución total representada en porcentajes de la población objetivo del ISSFAM.

Por lo que respecta a los militares retirados y pensionistas se encuentran distribuidos en la República Mexicana de la siguiente forma:

ESTADO	MILITARES RETIRADOS		TOTAL	PENSIONISTAS		TOTAL	TOTAL GLOBAL
	SEDENA	SEMAR		SEDENA	SEMAR		
Aguascalientes	513	9	522	274	4	278	800
B.C.N.	1,020	339	1,359	519	100	619	1,978
B. C. S.	679	311	990	205	102	307	1,297
Campeche	462	472	934	139	109	248	1,182
Chiapas	1,646	299	1,945	438	107	545	2,490
Chihuahua	1,312	10	1,322	477	2	479	1,801
Coahuila	751	212	963	314	58	372	1,335
Colima	557	710	1,267	202	169	371	1,638
Distrito Federal	17,287	2,455	19,742	8,751	853	9,604	29,346
Durango	630	5	635	235	1	236	871
Estado de México	846	28	874	494	15	509	1,383
Guanajuato	1,666	33	1,699	673	16	689	2,388
Guerrero	2,011	1,179	3,190	829	300	1,129	4,319
Hidalgo	678	10	688	224	5	229	917
Jalisco	2,542	94	2,636	1,390	77	1,467	4,103
Michoacán	1,027	184	1,211	541	44	585	1,796
Morelos	1,252	30	1,282	600	25	625	1,907
Nayarit	281	87	368	109	39	148	516
Nuevo León	943	26	969	465	15	480	1,449
Oaxaca	2,661	952	3,613	866	211	1,077	4,690
Puebla	2,317	67	2,384	1,170	41	1,211	3,595
Querétaro	809	15	824	365	7	372	1,196
Quintana Roo	559	490	1,049	181	124	305	1,354
San Luis Potosí	909	18	927	418	9	427	1,354
Sinaloa	823	484	1,307	400	141	541	1,848
Sonora	559	56	615	234	6	240	855
Tabasco	898	188	1,086	285	54	339	1,425
Tamaulipas	1,494	831	2,325	519	219	738	3,063
Tlaxcala	570	10	580	218	8	226	806
Veracruz	3,858	3,773	7,631	1,349	1,109	2,458	10,089
Yucatán	1,198	357	1,555	318	98	416	1,971
Zacatecas	248	2	250	92	1	93	343
TOTALES	53,006	13,736	66,742	23,294	4,069	27,363	94,105

Distribución de militares retirados y pensionistas en la república mexicana.



Sin embargo, a pesar que el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM) es una institución gubernamental mexicana dedicada a brindar prestaciones de carácter social, económico y de salud a los militares en activo, en retiro, a sus derechohabientes, pensionistas y beneficiarios, **actualmente aquellos militares que por resolución definitiva pasen a situación de retiro se encuentran en estado de indefensión** provocada por una reforma a la Ley Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas realizada en 2011 que fue objetada al interior de la propias fuerzas armadas.

El Distrito Federal es la entidad federativa que alberga el mayor número de militares retirados con un 29.57 por ciento de la población total, seguidos por Veracruz con un 11.43 por ciento, Oaxaca 5.41 por ciento, Guerrero 4.77 por ciento y Jalisco con 3.49 por ciento; en cuanto a los pensionistas igualmente el Distrito Federal es la entidad federativa que cuenta con el mayor número, con un 35.09 por ciento, seguido por Veracruz con un 8.98 por ciento, Jalisco 5.36 por ciento, Puebla 4.42 por ciento y Guerrero con 4.12 por ciento.

En los últimos 5 años a la fecha se tienen los siguientes registros del universo que atiende el ISSFAM:

2008	2009	2010	2011	2012	2013
876,908	894,965	937,313	950,319	1,041,557	1,000,174

Consolidado de los totales anuales de 2008-2013 de la población objetivo del ISSFAM.

Mediante el método estadístico de regresiones lineales y con la información de la tabla anterior, se puede observar una tendencia de incremento en el universo representado por militares en el activo, retirados, derechohabientes y pensionistas, como se observa en la siguiente gráfica.”

El artículo 27 de la Ley del ISSFAM<sup>7</sup> dice:

“Artículo 27. Los militares que por resolución definitiva pasen a situación de retiro, ascenderán al grado inmediato **únicamente** para ese fin y para el cálculo del beneficio económico correspondiente, considerando los años de servicios en relación con el tiempo en el grado, de acuerdo con la tabla siguiente:

Años de Servicios	Años en el Grado
20	10
22	9
24	8
26	7
28	6
30	5
35	4
40 o más	3”

**Este artículo, aunado a una disposición del nuevo reglamento de la legislación del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFAM), que entró en vigor en mayo del 2013, ha generado un malestar entre los militares porque de un plumazo, les anula una garantía de reconocimiento a todos esos años que brindaron con su labor a la institución.**

La molestia radica en que el nuevo reglamento dice, en su artículo 16, que:

**“Artículo 16.** Para efectos del artículo 27 de la Ley, el ascenso al grado inmediato será únicamente para el cálculo y el otorgamiento del beneficio económico correspondiente, conservando para todos los demás efectos el grado que se haya conferido al militar en términos de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos o de la Ley de Ascensos de la Armada de México, según corresponda”.

Es decir se retire el ascenso al grado inmediato será **“únicamente para el cálculo y el otorgamiento del beneficio económico correspondiente”**, y ya no como antes, que al pasar a retiro más, ascender era visto como un reconocimiento a la lealtad, al deber de haber cumplido con perseverancia y sacrificio el tiempo de servicios prestados, no como algunos dicen para lucir las insignias.

Esta disposición afecta por igual a un soldado, un cabo, sargento, marino, oficiales y jefes, entre quienes están los coroneles próximos al retiro. Retirarse con un grado inmediato superior, después de concluir su etapa de servicio, existe una diferencia que puede ir desde el trato con el resto de la población militar hasta la atención en los servicios hospitalarios.

El riesgo de perder este derecho no ha pasado desapercibido en todos los niveles de mando, según varios litigantes del fuero de guerra y militares en retiro consultados en los últimos días. Este hecho en sí, crea un malestar conjunto.

Si el personal militar que por ley debe pasar a situación de retiro, goza de ese beneficio de ascender al grado inmediato, en consecuencia tiene el derecho a usar las insignias que van con su jerarquía como retirado, explican.

De las misma forma que cobrar sus “haber de retiro” con el grado al que ascendió en cuanto se retiró, eso es lo que señala el artículo 27 de la Ley del ISSFAM, y es la que debería de prevalecer sobre el reglamento, indican.

El presidente de Enrique Peña Nieto, en su calidad de Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas mexicanas, durante la conmemoración de los 100 años de la conformación del ejército mexicano, señaló que era un orgullo ostentar el máximo cargo de las tropas de aire, tierra y mar del país.

“Tengan la certeza de que cada día de mi mandato sabré honrar esta elevada responsabilidad”.

**“Eleva la calidad de los servicios de seguridad social** y al interior, continuar con la capacitación de las escuelas militares, fortalecer las prestaciones e incrementar las gratificaciones de fin de año al personal de tropa y servidores públicos de las fuerzas armadas”.

**Fue un compromiso público frente a la plana mayor de las fuerzas armadas**, donde generales de diferente rango aplaudieron al finalizar la alocución ante aquel gesto. Y en donde además se comprometió a dotar de equipo necesario a las tres ramas de las fuerzas armadas para la defensa de la soberanía nacional y las tareas de seguridad que realizan.

Al aplicar el nuevo reglamento no solo se violan las garantías que por ley tienen todos los militares que conforman las fuerzas armadas de tierra, mar y aire que en adelante pasen a retiro. Se pasa por alto que un reglamento no puede estar por encima de una ley.

El reglamento publicado el 10 de mayo del 2013 se está aplicando a todos los militares que están por pasar a retiro, es decir a los que están bajo el supuesto del artículo 27 de la ley del ISSFAM, sin importar que sea cabo, sargento, subteniente, teniente, capitán, mayor, teniente coronel, coronel, general brigadier o de brigada y sus equivalentes en la armada.

Al caso en concreto, la aplicación del artículo 16 del Reglamento de la Ley del ISSFAM., a los militares que causaron alta en las fuerzas armadas antes de la publicación de dicho reglamento, resulta contrario a derecho les sea aplicado el mismo, al no aplicar la retroactividad de la Ley en perjuicio del militar.

Se da el caso de coroneles que han pasado varios años en ese grado y que les ha llegado el límite de edad para seguir en esa jerarquía, por ley deben pasar a retiro, por tantos años de servicio lo mínimo que se les debe es reconocer su trabajo y lealtad a la institución y una forma es el ascenso al grado inmediato, es decir, se retiran como generales brigadieres y reciben no solo la pensión que les corresponde a ese rango, sino el reconocimiento de por vida y usar sus insignias como cualquier militar retirado.

La inconformidad comenzó a gestarse en mayo del 2013, cuando se publicó por primera vez el nuevo reglamento y donde el punto nodal se centró en que el ascenso ganado

una vez que se pasa al retiro es solo para efectos de cobro de pensión.

La Ley debe reconocer que se asciende al grado inmediato cuando uno se retira, es para todos los efectos. Ese es el objetivo de esta iniciativa, el reconocimiento de derechos.

Tal y como está redactado el artículo 27 de la Ley del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISS-FAM) y el artículo 16 del Reglamento cabe preguntarse:

¿Dónde están los beneficios a la seguridad social militar?

¿Dónde están las prestaciones que se prometieron?

¿Así les pagamos a quienes nos protegen?

La aplicación de esta Ley y su reglamento es en perjuicio del personal militar constituye un atropello a la lealtad, al deber por haber cumplido con perseverancia y sacrificio todos estos años.

Incluso la Suprema Corte de Justicia encontró que existía contradicción de tesis de jurisprudencia y dicta la siguiente:

“Época: Décima Época

Registro: 2013088

Instancia: Plenos de Circuito

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Publicación: viernes 18 de noviembre de 2016 10:29 h

Materia(s): (Constitucional)

Tesis: P.C.I.A. J/89 A (10a.)

**Fuerzas Armadas Mexicanas. El artículo 16 del Reglamento de la Ley del Instituto de Seguridad Social relativo viola el principio de subordinación jerárquica.** Conforme al artículo 27 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, los militares que por resolución definitiva pasen a situación de retiro ascenderán al grado inmediato únicamente para ese fin y para el cálculo del beneficio económico correspondiente; por otra parte, del artículo 16 del Reglamento del ordenamiento citado se advierte que el ascenso al grado inmediato para los militares que, por resolución definitiva, pasen a situación de retiro, será únicamente para el cálculo y otorgamiento del beneficio económico correspondiente. Ahora bien, este último precepto reglamentario viola el principio de subordina-

ción jerárquica previsto en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual exige que ese tipo de normas estén precedidas por una ley y que sólo desarrollen, complementen o pormenoricen la aplicación del mandato legal, sin exceder de sus alcances o contrariar su sentido; lo anterior es así, porque dicha norma reglamentaria altera y/o modifica el contenido de la ley, ya que impone distintas condiciones o limitantes, pues indica que el ascenso al grado inmediato será únicamente para el cálculo y otorgamiento del beneficio económico correspondiente, siendo que conforme a la ley, los militares que por resolución definitiva pasen a situación de retiro ascenderán al grado inmediato también para todo lo relacionado con la situación de retiro, **esto es, la suma de derechos y obligaciones que establece el mencionado ordenamiento legal.**

Pleno en materia administrativa del primer circuito. Contradicción de tesis 37/2016. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero en Materia Administrativa del Primer Circuito y Segundo de Circuito del Centro Auxiliar de la Decimoprimera Región, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz. 27 de septiembre de 2016. Mayoría de catorce votos de los Magistrados: Jesús Alfredo Silva García, Jorge Ojeda Velázquez, Jesús Antonio Nazar Sevilla, Emma Margarita Guerrero Osio, Alejandro Sergio González Bernabé, Edwin Noé García Baeza, Óscar Fernando Hernández Bautista, Luz Cueto Martínez, J. Jesús Gutiérrez Legorreta, Cuauhtémoc Cárlock Sánchez, Carlos Amado Yáñez, Armando Cruz Espinosa, Emma Gaspar Santana y Martha Llamille Ortiz Brena. Disidentes: María Elena Rosas López, Neófito López Ramos, Fernando Andrés Ortiz Cruz, José Antonio García Guillén y Luz María Díaz Barriga. Ausente: Julio Humberto Hernández Fonseca. Ponente: Jesús Antonio Nazar Sevilla. Secretario: Homero Fernando Reed Mejía.

Criterio y tesis contendientes:

Tesis I.1o.A.5 CS (10a.), de título y subtítulo: “Fuerzas Armadas Mexicanas. El artículo 16 del Reglamento de la Ley del Instituto de Seguridad Social relativo, viola el principio de subordinación jerárquica previsto en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”, aprobada por el Primer Tribunal Colegiado en materia administrativa del primer circuito y publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 17 de abril de 2015 a las 9:30 ho-

ras y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 17, Tomo II, abril de 2015, página 1729, y

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Decimoprimerá Región, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz, al resolver el amparo en revisión 502/2015.

Nota: En términos del artículo 44, último párrafo, del Acuerdo General 52/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reforma, adiciona y deroga disposiciones del similar 8/2015, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, esta tesis forma parte del engrose relativo a la contradicción de tesis 37/2016, resuelta por el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito

Esta tesis se publicó el viernes 18 de noviembre de 2016 a las 10:29 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 22 de noviembre de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.”

Ahora, el artículo 27 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas y el 16 del Reglamento, textualmente dispone:

“Artículo 27. Los militares que por resolución definitiva pasen a situación de retiro, ascenderán al grado inmediato **únicamente** para ese fin y para el cálculo del beneficio económico correspondiente, considerando los años de servicios en relación con el tiempo en el grado, de acuerdo con la tabla siguiente:

Años de Servicios	Años en el Grado
20	10
22	9
24	8
26	7
28	6
30	5
35	4
40 o más	3”

“Artículo 16. Para efectos del artículo 27 de la ley, el ascenso al grado inmediato será únicamente para el cálculo y el otorgamiento del beneficio económico correspondiente, **conservando para todos los demás efectos**

**el grado que se haya conferido al militar en términos de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos o de la Ley de Ascensos de la Armada de México, según corresponda.”**

Como se aprecia de la reproducción antecedente, el precepto reglamentario limita el ascenso al grado inmediato **únicamente para el cálculo y el otorgamiento del beneficio económico correspondiente.**

Bajo ese contexto, el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito determina que el artículo 16 del Reglamento de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas viola el principio de subordinación jerárquica, al restringir lo dispuesto por el diverso 27 de dicha ley.

Lo anterior, porque la disposición reglamentaria en análisis altera y/o modifica el contenido de la ley, esto es, de la disposición contenida en el artículo 27 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas; ya que impone distintas condiciones o limitantes a las que la propia ley que reglamenta prevé, pues dispone que el ascenso al grado inmediato será únicamente para el cálculo y el otorgamiento del beneficio económico correspondiente, siendo que conforme a la ley, los militares que por resolución definitiva pasen a situación de retiro ascenderán al grado inmediato para: **todo lo relacionado con la situación de retiro, esto es, la suma de derechos y obligaciones que establece el mencionado ordenamiento legal, y el cálculo del beneficio económico correspondiente, es decir, el haber de retiro, entendido como la prestación económica vitalicia a que tienen derecho los militares retirados en los casos y condiciones que prevea la ley relativa.**

La iniciativa que se propone se encamina a resolver este problema y dotar al personal militar que por resolución definitiva pasen a situación de retiro de la suma de derechos y obligaciones que establece la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas y de esta manera reconocer la lealtad y patriotismo con que han servido al país.

**Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas**



TEXTO VIGENTE		PROPUESTA
<p>Artículo 27. Los militares que por resolución definitiva pasen a situación de retiro, ascenderán al grado inmediato únicamente para ese fin y para el cálculo del beneficio económico correspondiente, considerando los años de servicios en relación con el tiempo en el grado, de acuerdo con la tabla siguiente:</p>		<p>Artículo 27. Los militares que por resolución definitiva pasen a situación de retiro, ascenderán al grado inmediato, <b>para el cálculo del beneficio económico correspondiente; así como también para todo lo relacionado con dicha situación, esto es, la suma de derechos y obligaciones que establece este ordenamiento legal</b>, considerando los años de servicios en relación con el tiempo en el grado, de acuerdo con la tabla siguiente:</p>
Años de Servicios	Años en el Grado	
20	10	
22	9	
24	8	
26	7	
28	6	
30	5	
35	4	
40 o más	3	

Todo lo anterior sirvan para ejemplificar y son razones contundentes para proponer la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforma el párrafo primero del artículo 27 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas**

**Único.** Se reforma el párrafo primero del artículo 27 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas para quedar como sigue:

**Artículo 27.** Los militares que por resolución definitiva pasen a situación de retiro, ascenderán al grado inmediato, **para todo lo relacionado con dicha situación, esto es, la suma de derechos y obligaciones que establecen los ordenamientos legales en la materia y para el cálculo del beneficio económico correspondiente**, considerando los años de servicios en relación con el tiempo en el grado, de acuerdo con la tabla siguiente:

...

**Transitorio**

**Único.** Las presentes reformas entraran en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Notas**

1 Es Profesora-Investigadora con licencia del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Es Doctora en economía urbana por la Universidad de Londres, Inglaterra. Es Diputada Federal por Morena y preside la Comisión de Seguridad Social en la

Cámara de Diputados LXIII Legislatura.

2 Rafael de Pina Vara, Diccionario de Derecho, 29 edición, México, Porrúa, 2000, página 493.

3 Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

4 Sin derecho a la seguridad social.

<https://aristeguinoicias.com/1203/mexico/sin-derecho-a-la-seguridad-social-articulo/>

5 Artículo 1 y 2 del Código Fiscal de la Federación, DOF. 12-12-2011

6 DOF: 23/04/2014 Programa Institucional 2013-2018 del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5341812&fecha=23/04/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5341812&fecha=23/04/2014)

7 Artículo reformado DOF 04-02-2011

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de abril de 2018.— Diputado Alfredo Basurto Román (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Defensa Nacional, para dictamen.**

LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa que reforma el artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por la diputada Yaret Adriana Guevara Jiménez e integrantes del Grupo Parlamentario del PVEM

Quienes suscriben, Adriana Guevara Jiménez, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México; Liborio Vidal Aguilar, Erubiel Lorenzo Alonso Que, Arlet Mólgora Glover, Jovita Ortiz Benítez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional; Erick Arturo Figueroa Ovando, Elio Bocanegra Ruiz, Tania Elizabeth Ramos Beltrán, Luis Jorge Mayorga Domínguez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática; Dalia María Rocha Ladrón de Guevara, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano; Domitilo Carballo Cámara, Patricia Sánchez Carrillo, del Grupo Par-

lamentario del Partido Acción Nacional; y Guadalupe Hernández Correa y Guillermo Rafael Santiago Rodríguez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Regeneración Nacional de la LXIII Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforma la fracción IV, numeral 2, del artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

De acuerdo con lo estipulado por el artículo 39, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, las Comisiones son órganos constituidos por el pleno, las cuales, a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.<sup>1</sup>

Las comisiones son órganos internos establecidos por el pleno de la Cámara de Diputados, ya sea de forma individual (unicamaral) o colegiada (bicamarales, mixtas o conjuntas), de carácter permanente o transitorio, cuyo objeto es contribuir al cumplimiento de sus funciones, ya sean legislativas, administrativas, fiscalizadoras, de investigación y mejoramiento de las normas jurídicas que rigen la vida de la sociedad mexicana y que de manera conjunta la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.

Con base en el acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se constituyen las 56 comisiones ordinarias de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de fecha 29 de septiembre de 2015, y con base en el artículo 39, numeral 2, la Cámara de Diputados, cuenta con las siguientes comisiones ordinarias:

1. Agricultura y Sistemas de Riego;
2. Agua Potable y Saneamiento;
3. Asuntos de la Frontera Norte;
4. Asuntos de la Frontera Sur-Sureste;
5. Asuntos Indígenas;
6. Asuntos Migratorios;
7. Atención a Grupos Vulnerables;
8. Cambio Climático;
9. Ciencia y Tecnología;

10. Ciudad de México;
11. Competitividad;
12. Comunicaciones;
13. Cultura y Cinematografía;
14. Defensa Nacional;
15. Deporte;
16. Derechos de la Niñez;
17. Derechos Humanos;
18. Desarrollo Metropolitano;
19. Desarrollo Municipal;
20. Desarrollo Rural;
21. Desarrollo Social;
22. Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial;
23. Economía;
24. Educación Pública y Servicios Educativos;
25. Energía;
26. Fomento Cooperativo y Economía Social;
27. Fortalecimiento al Federalismo;
28. Ganadería;
29. Gobernación;
30. Hacienda y Crédito Público;
31. Igualdad de Género;
32. Infraestructura;
33. Jurisdiccional
34. Justicia;
35. Juventud;
36. Marina;
37. Medio Ambiente y Recursos Naturales;
38. Pesca;
39. Población;
40. Presupuesto y Cuenta Pública;
41. Protección Civil;
42. Puntos Constitucionales;
43. Radio y Televisión;
44. Recursos Hidráulicos;
45. Reforma Agraria;
46. Relaciones Exteriores;
47. Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias;
48. Salud;
49. Seguridad Pública;
50. Seguridad Social;
51. Trabajo y Previsión Social;
52. Transparencia y Anticorrupción;
53. Transportes;
54. Turismo;
55. Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación;
- y
56. Vivienda.

Como se observa, una de las comisiones actualmente en funciones es la de Asuntos de la Frontera Sur Sureste, de la cual es menester precisar el **antecedente**:

**La Comisión de Asuntos de la Frontera Sur-Sureste fue constituida en la LVIII Legislatura** (1 de septiembre del 2000-31 de agosto de 2003), a fin de que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión implantara estrategias para atender diversas problemáticas y necesidades de la región sur-sureste del país. **En dicha legislatura fue creada la “Comisión Especial encargada de impulsar y dar seguimiento a los programas y proyectos de desarrollo regional del sur-sureste de México”,** como una medida para reducir el rezago, marginación y pobreza que históricamente se ha presentado en Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

La citada “Comisión Especial encargada de impulsar y dar seguimiento a los programas y proyectos de desarrollo regional del sur-sureste de México” funcionó hasta la LXI Legislatura. Posteriormente, con el objetivo de consolidar el desarrollo de la región sur sureste del país, **en la LXII Legislatura se confirió carácter ordinario a la Comisión de Asuntos de la Frontera Sur-Sureste,** misma que, **durante la presente LXIII Legislatura, ha permanecido con esa categoría** y ha dado atención a las problemáticas de desigualdad que se han suscitado en las entidades federativas de dicha región del país, trazando objetivos y tareas encaminadas a cerrar la brecha de desigualdad social que tanto necesita la sociedad que habita esa zona.

En la presente LXIII Legislatura, la **Comisión de Asuntos de la Frontera Sur-Sureste** ha trabajado y velado por impulsar el desarrollo de la región sur-sureste del país, por medio de políticas públicas encaminadas a reducir los índices de pobreza a través del trabajo de los diputados federales que la integran y que representan a los estados señalados.

No obstante, la región sur-sureste de México enfrenta diversas problemáticas, mismas que implican mejorar las estrategias utilizadas en favor del desarrollo regional tomando en cuenta que esta zona del país comprende un gran espacio geográfico en el que es necesario poner mayor atención en rubros como son la infraestructura y las comunicaciones, así como la creación de empleos para aprovechar de manera sustentable los recursos naturales de la región y al mismo tiempo elevar la calidad de vida de los habitantes de ésta.

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, el presidente Enrique Peña Nieto trazó objetivos prioritarios por concretar para seguir impulsando el desarrollo del sur-sureste. El plan incluye las siguientes cinco metas de carácter nacional:

1. México en Paz;
2. México Incluyente;
3. México con Educación de Calidad;
4. México Próspero; y
5. México con Responsabilidad Global.

En la meta señalada con el número 4, México Próspero, se desarrolla el tema de la producción para elevar la economía nacional, a fin de mejorar la calidad de vida de los mexicanos.

El PND expone: “El enfoque de la presente administración será generar un crecimiento económico sostenible e incluyente que esté basado en un desarrollo integral y equilibrado de todos los mexicanos. Para poder mejorar el nivel de vida de la población es necesario incrementar el potencial de la economía de producir o generar bienes y servicios, lo que significa aumentar la productividad”.<sup>2</sup>

En el PND se expresa: “El concepto de *productividad* se refiere a la forma en que interactúan los factores en el proceso productivo, es decir, la tecnología, la eficiencia y la calidad de los insumos de la producción... Países que han establecido las condiciones para que su productividad crezca de manera sostenida por periodos largos, han podido generar mayor riqueza y establecer una plataforma donde su población tiene la oportunidad de desarrollarse plenamente”.<sup>3</sup>

En el PND se hace un diagnóstico en el cual se resaltan las diferencias del desarrollo de las diferentes regiones del país, particularmente en el sector agroalimentario, en donde nuevamente se expone un mensaje en favor de promover el desarrollo regional equilibrado en esta zona del país, lo cual se expresa como sigue:

Finalmente, **se debe fomentar un desarrollo regional más equilibrado. Existe un desarrollo desigual entre las entidades federativas del norte y del centro del país respecto a las del sur-sureste,** que se refleja en diferencias importantes en el nivel de productividad de los cultivos.

Asimismo, es necesario propiciar la existencia de un marco institucional adecuado a los requerimientos del sector.

Debe realizarse una evaluación y revisión de los programas existentes para que la política de fomento agroalimentario transite desde los subsidios a los incentivos hasta la productividad, sea incluyente focalizando la población objetivo y cuente con un marco normativo, así como reglas de operación claras y sencillas.<sup>4</sup>

En el contexto actual, hay diferencias económicas en las diversas regiones que conforman el país, por ello, fácilmente se pueden identificar desigualdades en materia de infraestructura, comunicaciones y económicas que impactan en la calidad de vida de sus habitantes. Los estados de la república mexicana que se ven menos favorecidos en los rubros señalados son los que se ubican en la región sur-sureste del país.

Por lo anterior resulta importante intensificar esfuerzos para lograr paso a paso y de manera consistente el objetivo nacional que se delinea en la meta México Próspero; es decir, contribuir para que la producción y la infraestructura, así como la creación de empleos puedan garantizarse y con ello se mejore la calidad de vida de los habitantes de la región sur sureste del país, asimismo, y desde un ámbito de colaboración entre esta comisión y otros órganos de gobierno, es necesario ejercer de manera óptima las atribuciones que la Comisión de Asuntos de la Frontera Sur-Sureste tiene, ampliando sus alcances para dar respuesta a las demandas sociales de esta zona geográfica de México.

Con base en lo establecido por los artículo 39, numerales 1 y 2, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 157, numeral 1, fracción IV, y 220, numerales 1 y 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados, la Comisión Asuntos Frontera Sur-Sureste, durante la LXIII Legislatura, ha hecho uso de las atribuciones que la ley le confiere, por ello, siendo una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, esta comisión, en la opinión respecto al Presupuesto de Egresos de la Federación de los Ejercicios Fiscales de 2016 y 2017, intervino, defendió y gestionó que dentro del Anexo 20 Ramo 23 se asignaran recursos al Fondo Regional, al Fondo de Apoyo a Migrantes, Fondo de Fronteras, Fonsur, y con ello beneficiar de manera directa a los estados que la integran, estos beneficios expresados en materia de infraestructura, comunicaciones, defensa de los derechos de los migrantes, así como el impulso a las micro, pequeñas y medianas empresas.

La Comisión de Asuntos de la Frontera Sur-Sureste intervino y participó en la inclusión de proyectos para que fueran etiquetados recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación del Ejercicio Fiscal de 2017, para beneficio y construcción de las zonas económicas especiales, éstas son Puerto Lázaro Cárdenas, que incluye municipios vecinos de Michoacán y Guerrero; la del corredor del istmo de Tehuantepec, que incluirá los polos de Coatzacoalcos, Veracruz, y Salina Cruz, Oaxaca; y la de Puerto Chiapas, en Chiapas.

Quienes forman la comisión han gestionado ante diversas autoridades recursos en beneficio de proyectos, programas y estrategias con las que se pretende detonar el desarrollo de la región sur-sureste del país; por ello, quienes la integran, han participado en reuniones de trabajo que convergen con la misma finalidad y objetivos, tal es el caso de las reuniones con la Comisión Ejecutiva para el Desarrollo Integral de la Región Sur-Sureste, de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), mismas que se llevaron a cabo el 09 de agosto de 2016, 21 y el 29 del mes de junio de 2017.

En las reuniones citadas se contó con la presencia de representantes de nueve estados de la república, así como los de Campeche, Chiapas Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

En estas reuniones de trabajo se abordaron diversos temas y se consideró necesario colaborar y trabajar de manera coordinada en un marco de actualización, coherencia y vinculación para que, en concordancia con lo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo, los Poderes Ejecutivo y Legislativo concreten la difícil tarea de poner en marcha un verdadero desarrollo del sur-sureste del país.

En la quinta reunión de la Comisión Ejecutiva para el Desarrollo Integral de la Región Sur-Sureste, llevada a cabo en el Centro de Convenciones y exposiciones de Campeche el 9 de agosto de 2016, donde la Comisión de Asuntos de la Frontera Sur-Sureste de la Cámara de Diputados tuvo representación, se llevaron a cabo trabajos relacionados con la revisión del Plan Nacional de Infraestructura, lo anterior vislumbrando el impulso de las zonas económicas especiales, a efecto de prever recursos para planes de desarrollo urbano y ordenamiento territorial para las áreas de influencia involucradas en el desarrollo de corredores económicos.

En dicha reunión, el gobernador de Tabasco, en su calidad de presidente de la Cedirse de la Conago, sugirió de manera expresa a la representación de la Comisión de Asuntos de la Frontera Sur-Sureste de la Cámara de Diputados, iniciar los trabajos que correspondan, con la finalidad de actualizar los alcances de la misma, lo anterior para representar de manera categórica a todos los estados que integran dicha región, de igual forma, resaltó la pertinencia del cambio de denominación de la Comisión de Asuntos de la Frontera Sur-Sureste, para trabajar de manera armonizada y conjunta entre ambas comisiones, con el objetivo de lograr la efectiva solución de las problemáticas económicas, de infraestructura y de pobreza que prevalecen actualmente en el sur-sureste del país.

En la sexta reunión de la Comisión Ejecutiva para el Desarrollo Integral de la Región Sur-Sureste, llevada a cabo en el Centro de Convenciones y Polyforum Chiapas, en Tuxtla Gutiérrez, se atendieron diversos temas. De ellos sobresalen la solicitud al titular de la Autoridad Federal para el Desarrollo de Zonas Económicas Especiales, Gerardo Gutiérrez Candiani, de elaborar un semáforo de avance para conocer también los calendarios de declaratoria, así como el restablecimiento del Fondo Sur-Sureste, Fonsur, el cual fue integrado al Presupuesto de Egresos del Ejercicio Fiscal de 2016 por un monto de 500 millones de pesos, que ya no fue incluido en 2017, disminuyendo con ello las posibilidades de mejoramiento de la capacidad de desarrollo de los habitantes de la región.

En los temas abordados en esta reunión, el gobernador de Chiapas, licenciado Manuel Velasco Coello, y el jefe del gobierno de la Ciudad de México, doctor Miguel Ángel Mancera, recomendaron en la Comisión de Asuntos de la Frontera Sur-Sureste ajustar la denominación de ésta para que, en un ámbito de colaboración, se puedan diseñar estrategias y mecanismos que beneficien a todos los estados del sur-sureste de México.

Los integrantes de la comisión, en cumplimiento de los objetivos establecidos en los planes anuales 2015-2016, 2016-2017 y 2017-2018, que la rigen en la opinión sobre el Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales de 2016, 2017 y 2018 y, siendo facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la aprobación del mismo, los integrantes de esta comisión fueron actores y promotores fundamentales de la asignación de recursos dentro de fondos que benefician de manera directa a la sociedad de los estados que la integran.

Los recursos impulsados se detallan a continuación:

#### • Fondo Regional

**El Fondo Regional** tiene por objeto apoyar a las 10 entidades federativas con menor índice de desarrollo humano respecto del índice nacional, a través de programas y proyectos de inversión destinados a permitir el acceso de la población a los servicios básicos de educación y salud, mantener e incrementar el capital físico o la capacidad productiva, así como de infraestructura básica; mediante la construcción, rehabilitación y ampliación de infraestructura pública y su equipamiento.

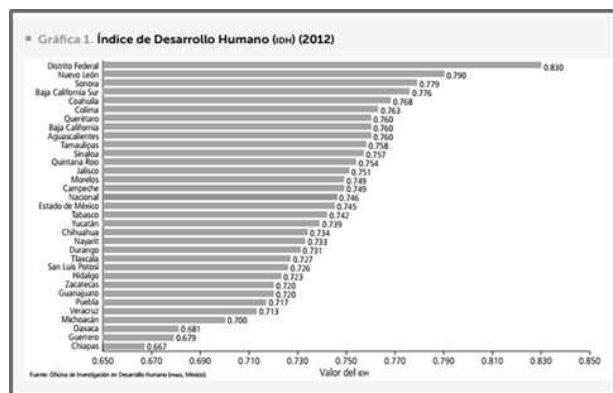
Lo anterior, a través de

- Programas o proyectos de inversión en **infraestructura carretera**;
- Programas o proyectos de inversión en **salud**; y
- Programas o proyectos de inversión en **educación**.

Los programas mencionados deberán estar orientados a propagar capacidades competitivas territoriales endógenas, así como a reducir las diferencias del IDH con respecto a la media nacional.

Los recursos del Fonregión son subsidios para financiar programas y proyectos de inversión de las entidades federativas y su aplicación y control están sujetos a las disposiciones establecidas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, su reglamento, lineamientos y demás disposiciones aplicables.

El IDH es una herramienta clave para este enfoque, pues resume los logros en salud, educación e ingreso de las personas y ofrece un panorama multidimensional del desarrollo de las entidades federativas del país, el incremento de los recursos para Fonregión se encuentran fundamentados en las últimas cifras registradas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México, las cuales se muestran a continuación:



Con relación al ejercicio fiscal para ser ejercido en el año 2016, se resalta que esta Comisión, derivado del análisis al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación ese mismo año, consideró prioritaria la ampliación del recurso con relación al año anterior, por ello se gestionó y solicitó ante la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados un monto de 10 mil millones de pesos, lo anterior por la importancia de reducir los niveles de pobreza de los estados que integran dicha área geográfica del país.

Los integrantes de esta comisión pugnaron arduamente por la asignación de un presupuesto de 15 mil millones de pesos para que fueran incluidos en el ejercicio fiscal de 2017.

Desde la perspectiva de la Comisión de Asuntos de la Frontera Sur-Sureste de la Cámara de Diputados, es importante incrementar los recursos asignados en el PEF para el ejercicio fiscal de 2018. Por ello, sus integrantes promovieron ante la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados un monto de 10 mil millones de pesos, ya que dicha región del país presenta mayores rezagos económicos a nivel nacional respecto a otras en materia de infraestructura carretera, pavimentación e infraestructura educativa.

Derivado del sismo del 7 de septiembre de 2017 y de las afectaciones originadas por tan intempestivo evento, esta comisión consideró fundamental dirigir y aplicar parte de los recursos solicitados para reparar daños en escuelas, calles, carreteras, drenaje, áreas comunes y en el conjunto de elementos o servicios que están considerados como necesarios para que una población pueda funcionar y desarrollarse efectivamente.

A continuación se muestra la evolución de dicho fondo por año de ejercicio (montos aprobados):

FONDO REGIONAL			
Programa Presupuestario	PEF 2016 Aprobado	PEF 2017 Aprobado	PEF 2018 Aprobado
U019 Fondo Regional	\$7,192,666,338.00	\$2,315,599,804.00	\$2,335,985,261.00

### • Fondo Sur-Sureste

El Fondo Sur-Sureste tiene por objeto el otorgamiento de subsidios para sufragar, total o parcialmente, el costo de la elaboración de estudios, ejecución de programas o proyectos de inversión en infraestructura y su equipamiento para el desarrollo de las entidades federativas de la región.

La distribución de los recursos de este fondo es realizada en partes iguales entre las entidades que integran la región sur-sureste; los estudios, programas o proyectos de inversión apoyados con cargo a los recursos del Fondo Sur-Sureste deben estar orientados a desarrollar las capacidades competitivas territoriales de cada una de las entidades federativas de la región sur-sureste, a incrementar su capital físico o su capacidad productiva, así como a impulsar el desarrollo de éstas.

Los beneficiarios son Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

Quienes integran esta comisión coincidieron en la importancia del objetivo que se pretende atender con este fondo. Por ello, para el ejercicio fiscal de 2016 promovieron arduamente un monto de 500 millones de pesos, que fueron aprobados gracias a la labor de gestión de dichos diputados, siendo un logro importante que repercutió benéficamente entre los habitantes del sur-sureste del país.

La Comisión de Asuntos de la Frontera Sur-Sureste pugnó por la restitución del mismo, ya que para este año no se contempló en el Proyecto de Presupuesto de Egresos. Por ello, esta comisión solicitó la inclusión de recursos para este fondo por un monto de mil millones de pesos para que fueran incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2017.

Los integrantes de la Comisión de Asuntos de la Frontera Sur-Sureste coincidieron en solicitar la asignación de recursos en el PEF para el ejercicio fiscal de 2018, por la cantidad de **mil millones de pesos**, mismos que perseguirán los objetivos que se plasman en su antecedente inmediato, es decir, en los lineamientos de operación que fueron aplicados en el ejercicio fiscal de 2016, año en el que fueron

asignados para el fondo en mención, 500 millones de pesos, es decir, se buscó que para el ejercicio fiscal de 2018 los recursos fueran otorgados para realizar estudios de proyectos de infraestructura económica, social, gubernamental o de inmuebles, así como para estudios de programas ambientales, de adquisiciones, de mantenimiento y de protección civil.

Lo citado guarda relación con la necesidad de que en el mediano plazo, se revierta la falta de conectividad entre los propios estados que integran la región, pues en cuanto a infraestructura, la región cuenta con una débil conectividad entre los diferentes territorios que la conforman debido a una insuficiente y deteriorada red carretera excesivamente dañada y con poco mantenimiento, al igual que puertos y aeropuertos con muy baja conectividad, es por ello que existen pocos motores económicos que llevan a condiciones de rezago social y pobreza.

A continuación se muestra la evolución de dicho fondo por año de ejercicio (montos aprobados):

FONDO SUR SURESTE			
Programa Presupuestario	PEF 2016 Aprobado	PEF 2017 Aprobado	PPEF 2018 Aprobado
Fondo Sur Sureste	\$500,000,000.00	\$0	\$0

### • Fondo de Apoyo a Migrantes

El **Fondo de Apoyo a Migrantes** tiene el objetivo de apoyar a los migrantes mexicanos en el retorno a sus lugares de origen, ayudarlos a encontrar una ocupación en el mercado formal, incrementar sus opciones de autoempleo, y fomentar la operación de albergues que los atiendan.

#### Acciones susceptibles de apoyo con recursos del Fondo de Apoyo a Migrantes

Las acciones que se apoyen con cargo a los recursos de este Fondo deberán incrementar las actividades ocupacionales y desarrollar las capacidades técnicas y productivas de los migrantes en retorno.

Los tipos de acciones por apoyar podrán incluir los rubros siguientes:

A) Capacitación que genere habilidades productivas de los beneficiarios y aumente sus posibilidades de incorporación en el mercado formal;

B) Apoyos a las actividades que fomenten el autoempleo

I. Apoyo individual de hasta 30 mil pesos.

II. Apoyo a familias con hasta 3 migrantes mayores de edad, con un monto máximo de 30 mil pesos para cada uno de ellos; y

III. Apoyo a grupos, el monto máximo correspondería al resultado de multiplicar la cantidad de hasta 25 mil pesos por el número de personas que integren el grupo que solicite el apoyo, sin que el monto total del apoyo supere la cantidad de 100 mil pesos.

C) Apoyar la operación de albergues que los atiendan, y

D) Apoyar con el pasaje terrestre para que puedan retornar a su lugar de origen, cuyo monto máximo sea de 2 mil pesos.

Respecto a las actividades de gestión realizadas por esta comisión para el ejercicio fiscal de 2016, la Comisión de Asuntos de la Frontera Sur-Sureste estuvo muy activa y pendiente sobre la asignación de recursos para los estados de sureste del país en el PEF, solicitando para ese año la asignación de un monto por 500 millones de pesos, concretándose una asignación diferente de la propuesta que, sin duda, benefició a la población de los estados que la integran.

Respecto a este fondo, que para el ejercicio fiscal de 2016 tuvo un presupuesto de 300 millones de pesos, la Comisión de Asuntos de la Frontera Sur-Sureste gestionó su ampliación y pugnó por la asignación de 600 millones de pesos para que fueran incluidos en el ejercicio fiscal de 2017, concretándose 263 millones.

La Comisión de Asuntos de la Frontera Sur-Sureste de la Cámara de Diputados consideró necesaria la asignación de recursos para este fondo, ya que el Ejecutivo federal no incluyó en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación recursos para el Fondo de Apoyo a Migrantes para ejercerse en 2018.

Por lo anterior, se destaca como antecedente que los recursos asignados en el PEF de 2017 fueron por un monto de 263 millones de pesos, los cuales se ejercieron conforme a los objetivos del mismo. Los diputados que integran la Comisión de Asuntos de la Frontera Sur-Sureste coincidieron en solicitar un monto mayor al asignado el año pasado, por

ser este fondo un instrumento que favorece la estabilidad social para los connacionales en su regreso a México, por ello, la solicitud de recursos que se propuso y que fue gestionada fue por un monto de mil millones de pesos).

A continuación se muestra la evolución de dicho fondo por año de ejercicio (montos aprobados):

FONDO DE APOYO A MIGRANTES			
Programa Presupuestario	PEF 2016 Aprobado	PEF 2017 Aprobado	PPEF 2018 Aprobado
Fondo Apoyo al Migrante	\$300,000,000.00	\$263,000,000.00	\$300,000,000.00

### • Fondo para Fronteras

El Fondo para Fronteras tendrá por objeto el otorgamiento de apoyos que se destinarán a obras de infraestructura que coadyuven a abatir la pobreza y promuevan el bienestar social, así como a proyectos de desarrollo económico que fomenten la competitividad en las entidades federativas o municipios en cuyo territorio se encuentren las líneas divisorias internacionales del norte y sur del país, incluyendo todos los municipios de Baja California, Baja California Sur y Quintana Roo, para que puedan tener acceso a los recursos para obras de infraestructura pública que coadyuven a abatir la pobreza y promuevan el bienestar social, así como para proyectos de desarrollo económico que fomenten la competitividad.<sup>5</sup>

Lo anterior por medio de la asistencia de la Secretaría de Desarrollo Social, con el respaldo del Instituto Nacional del Emprendedor.

Para la integración de este fondo, la Comisión de Asuntos de la Frontera Sur-Sureste estuvo atenta a la asignación de recursos. Lo anterior, derivado de los beneficios que se otorgan a través de éste, concretándose para el ejercicio fiscal de 2016 un monto de mil 600 millones.

Los integrantes de esta comisión propusieron la ampliación económica y de apoyo al Fondo Fronteras para el ejercicio fiscal de 2017, solicitando un presupuesto de 2 mil millones de pesos.

Lo anterior, tomando como referencia la asignación otorgada en el ejercicio fiscal anterior, aprobándose un monto menor al propuesto, pero que, sin duda, resultó ser beneficioso para los habitantes de la región sur-sureste de México.

Derivado del análisis realizado por la Comisión de Asuntos de la Frontera Sur-Sureste al PPEF de 2018 y a razón de que el Ejecutivo federal no consideró incluir en el **anexo 21, ramo 23**, "Provisiones salariales y económicas", recursos para el Fondo para Fronteras para el ejercicio fiscal de 2018, quienes integran la comisión pugnaron y propusieron ante la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública la asignación de 2 mil millones de pesos.

A continuación se muestra la evolución de dicho fondo por año de ejercicio (montos aprobados):

FONDO FRONTERAS			
Programa Presupuestario	PEF 2016 Aprobado	PEF 2017 Aprobado	PEF 2018 Aprobado
Fondo Fronteras	\$1,600,000,000.00	\$750,000,000.00	\$750,000,000.00

### • Zona henequenera

Los proyectos para el desarrollo regional de la zona henequenera del sureste constituyen una política de desarrollo integral y equilibrado de la región, con el fin de que los tres órdenes de Gobierno contribuyan al crecimiento de la actividad económica y la creación de empleos, de esta forma se fortalecerán los mecanismos de coordinación intergubernamental y la ejecución de programas y proyectos que tienen como objetivo el incremento del capital físico y la capacidad productiva de la región; La importancia de la restauración de la zona antes mencionada, no es sólo urbanística y arquitectónica sino también económica, ya que es la puerta de acceso al Paseo de Montejo y la zona de los hoteles, a la cual habrá que añadir el nuevo centro de convenciones de Mérida.

Para el ejercicio fiscal de 2016, los integrantes de la Comisión de Asuntos de la Frontera Sur-Sureste promovieron una ampliación respecto del ejercicio fiscal anterior, siendo la propuesta por 500 millones de pesos, argumentando la importancia de los fines que persigue este fondo, mismo con el que se pretende mejorar la calidad de vida de sus beneficiarios.

Para este tipo de proyectos la Comisión de Asuntos de la Frontera Sur-Sureste propuso un incremento para ser incluido en el Presupuesto de Egresos de la Federación del Ejercicio Fiscal de 2017 por un monto de 400 millones de pesos, concretándose 323 millones.

En el ejercicio fiscal de 2017 fueron asignados 323 millones de pesos para proyectos de la zona henequenera, por lo



cual la Comisión de Asuntos de la Frontera Sur-Sureste coincidió en el sentido de favorecer proyectos con un enfoque regional a través de los cuales se impulse la producción y con ello se puedan mejorar las condiciones de vida de quienes habitan tal zona geográfica del país. Por ello, la Comisión de Asuntos de la Frontera Sur-Sureste hizo la solicitud de 500 millones de pesos para el ejercicio fiscal de 2018. Lo anterior, para desarrollar nuevas obras como la modernización de la Sierra Papacal-Chuburná Puerto y la construcción de la carretera Kantunil-Uxmal.

A continuación se muestra la evolución por año de ejercicio de dicho fondo (montos aprobados):

ZONA HENEQUENERA			
Programa Presupuestario	PEF 2016 Aprobado	PEF 2017 aprobado	PPEF 2018 Aprobado
Zona Henequenera del Sureste	\$200,000,000.00	\$323,000,000.00	\$150,000,000.00

Aunado a lo señalado, la Comisión de Asuntos de la Frontera Sur-Sureste en la LXIII Legislatura, comprometida con los habitantes de la zona sur-sureste del país, ha tenido presencia en reuniones y foros relacionados con la puesta en marcha de las zonas económicas especiales, en un ámbito de colaboración entre los tres niveles de gobierno, para avanzar en la materialización del objetivo del gobierno federal, de reducir las brechas socio-económicas regionales que se presentan en el país.

Por lo expuesto se somete a consideración del pleno de esta asamblea el siguiente proyecto de

### Decreto

**Único.** Se **reforma** la fracción IV, numeral 2, del artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### Artículo 39.

1. (...)

2. La Cámara de Diputados contará con las comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones.

Las comisiones ordinarias serán

I. a III. (...)

#### IV. Comisión de Asuntos de la Frontera y Desarrollo Integral de la Región Sur-Sureste;

V. a LIII. (...)

3. (...)

### Transitorios

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

**Segundo.** Los asuntos que la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados haya turnado a la Comisión Asuntos de la Frontera Sur-Sureste previamente a la entrada en vigor del presente decreto se entenderán como materias por resolver por la Comisión de Asuntos de la Frontera y Desarrollo Integral de la Región Sur-Sureste, así como los contenidos en el título quinto, capítulo I, “De las comisiones y comités”, del Reglamento de la Cámara de Diputados, además de los relativos y aplicables a las obligaciones de las comisiones ordinarias, incluidos en el ordenamiento a que se hace referencia; lo mismo sucederá con todos los trámites administrativos, financieros, humanos y materiales, así como los trabajos y asuntos que no estén sujetos a dictamen.

**Tercero.** Se entiende que el presente decreto sólo modifica su denominación, comprendida esta última como su cambio de nombre, quedando íntegra la formación de la comisión en cuanto a su presidencia, secretaría e integrantes sin modificaciones.

### Notas

1 [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168\\_020517.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168_020517.pdf)

2 [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013)

3 [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013)

4 [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013)

5 [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5478188&fecha=31/03/2017](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5478188&fecha=31/03/2017)

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de abril de 2018.—  
Diputados: Yaret Adriana Guevara Jiménez, Liborio Vidal Aguilar,

Érick Arturo Figueroa Ovando, Guadalupe Hernández Correa, Dalia María Rocha Ladrón de Guevara, Erubiel Lorenzo Alonso Que, Elio Bocanegra Ruiz, Domitilo Carballo Cámara, Luis Jorge Mayorga Domínguez, Tania Elizabeth Ramos Beltrán, Guillermo Rafael Santiago Rodríguez, Patricia Sánchez Carrillo (rúbricas).»

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

---

#### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

---

«Iniciativa que reforma los artículos 18 y 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Jorge Álvarez Maynez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

El suscrito, diputado Jorge Álvarez Maynez, miembro del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, y en apego a las facultades y atribuciones conferidas por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, somete a la consideración de esta asamblea la iniciativa con proyecto de decreto que reforma distintas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos, bajo la siguiente:

#### Exposición de Motivos

La profunda brecha entre el andamiaje legislativo y judicial, y la realidad cotidiana que viven millones de personas en el país provoca que la sociedad no confíe en las instituciones de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, derivado de la falta de transparencia, rendición de cuentas y de resultados a la sociedad. La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública de 2017, elaborada por el Inegi, arrojó que el 65.7 por ciento de quienes tienen 18 años o más creen que los Ministerios Públicos son corruptos; 67.6 por ciento de la población cree que los jueces están vinculados a prácticas de corrupción y sólo el 53.4 por ciento de los ciudadanos cree que los Ministerios Públicos son eficaces en su trabajo.<sup>1</sup>

De acuerdo con el investigador Guillermo Zepeda Lecuona, en México hay “alrededor de 90 mil personas se encuentran en prisión preventiva, lo cual equivale a un

poco menos de la mitad de los internos del sistema carcelario mexicano”,<sup>2</sup> contraviendo el principio de presunción de inocencia que se establece en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Una encuesta coordinada por Elena Azaola y Catalina Pérez-Correa en los Centros Federales de Readaptación Social en 2012, arrojó que sólo 59 por ciento de quienes se encuentran en la cárcel por un delito del fuero común ha recibido una sentencia condenatoria; en tanto que, en el ámbito federal, ha sido sólo un 53.3 por ciento; es decir, más de la mitad guarda una calidad de procesado, lo cual implica que de los 48 mil 66 internos contabilizados en el año 2012, un total de 25 mil 619 se encontraban en la cárcel sin haber recibido todavía una sentencia condenatoria.

De igual manera, “en México, unos 8 mil indígenas esperan en prisión por una sentencia, sin que su situación se resuelva pronto. La mayoría no habla español.”<sup>3</sup> Lo anterior, debido a la insuficiencia de abogados defensores, o intérpretes y traductores que tengan conocimiento de la lengua y cultura a la que las personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas pertenezcan, constituye un “verdadero problema para una población que de por sí es vulnerable.”<sup>4</sup>

El Estado ha recurrido a la creación de una política criminal como pilar, en donde la prisión es “la respuesta pertinente ante las conductas antisociales”.<sup>5</sup> Pero, como dice el doctor José Buendía Hegewish, “si el crimen rebasa a la autoridad en las calles de algunas ciudades del país, la prisión es el último reducto del monopolio del Estado”,<sup>6</sup> por lo que perder el control de las cárceles evidencia un Estado incapaz de mantener la seguridad y la paz para su gente.

La autoridad no logra controlar ni sobreponerse a la voluntad de los presos. Según México Evalúa, en 65 de los 101 centros visitados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), se encontró autogobierno o cogobierno.<sup>7</sup> Frecuentemente, en lugar de servir como centros de readaptación, estos funcionan como núcleos de formación para criminales donde se unen a bandas delictivas, incrementando la inseguridad.

La situación actual del sistema penitenciario mexicano es deplorable, los presos viven en condiciones de hacinamiento y sobrepoblación que violan los derechos humanos. En 2006, la capacidad instalada en los centros federales era de 6 mil 192 internos, para enero de 2012 la capacidad total ascendió a 17 mil 680 internos, lo que representa un in-

crecimiento del 185 por ciento en su capacidad instalada. En Las Islas Marías el incremento es aún mayor, pues pasaron de tener 915 internos en 2006 a una población de 7 mil 812 en agosto de 2012, lo que significa un incremento del 263 por ciento en su capacidad instalada.<sup>8</sup>

En 2016, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos informó que México cuenta -en 130 prisiones estatales, 21 centros federales de máxima seguridad y tres prisiones militares- con una población carcelaria de unos 247 mil presos; y, en su mayoría, el sistema penitenciario presenta deficiencias graves que van desde sobrepoblación hasta el autogobierno; sólo las cárceles de Guanajuato están en buenas condiciones, el resto tiene problemas, y en 13 estados las carencias se vuelven graves y urgentes.<sup>9</sup>

De igual manera, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentó -el 27 de febrero de 2018-, el **“Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los centros de reclusión de baja capacidad instalada en la República Mexicana”**, que detalla que, de 109 centros penitenciarios de baja capacidad en el país, 48 de ellos enfrentan problemas de hacinamiento y sobrepoblación crítica, que impide otorgar condiciones de estancia digna y derecho a la reinserción social.<sup>10</sup>

La CNDH indicó que, de las 204 mil 617 personas privadas de la libertad en México, 13 mil 197 se encuentran en 109 centros con capacidad menor a 250 espacios y son dependientes de autoridades estatales, que en su mayoría no cuentan con infraestructura mínima para desarrollar un buen régimen penitenciario.<sup>11</sup> Así, las cárceles de baja capacidad con sobrepoblación crítica se encuentran en Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, estado de México, Morelos, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Oaxaca, Sonora, Tabasco y Veracruz.<sup>12</sup>

Por otra parte, de acuerdo con datos oficiales publicados por el gobierno federal en respuesta a una solicitud de transparencia, en México existen 372 centros penitenciarios estatales y municipales, de los cuales 178, sufren sobrepoblación, y, de éstos, hay 10 cuya capacidad está rebasada de un 300 a un 600 por ciento.<sup>13</sup> Asimismo, la mayoría de los penales estatales que se encuentran sobrepoblados; y, el 75 por ciento, alberga tanto a reos locales como federales<sup>14</sup> -la cifra de reos federales asciende a los casi 25 mil-.<sup>15</sup> Los datos oficiales detallan que, en total, existen 244 mil personas presas en México, las cuales tienen espacio para 209 mil 481 reos; es decir, hay 34 mil 709 personas presas en condiciones de hacinamiento.<sup>16</sup>

Un sistema penitenciario sobrepoblado crea condiciones para la violación de derechos humanos y es incapaz de hacer programas eficientes para la reinserción de los ciudadanos a la sociedad como sujetos productivos.<sup>17</sup> Violando los principios establecidos en el artículo 18 constitucional que establece que “el sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres purgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto”.

Según el diagnóstico “Situación y Desafíos del Sistema Penitenciario”, de México Evalúa, en la mayoría de los centros las condiciones de higiene, la calidad de los alimentos, así como el acceso a servicios de educación, son deplorables; la atención y el equipamiento instrumental médico dentro de las cárceles son insuficientes. Además, no hay una separación entre las áreas destinadas a hombres y mujeres y la mayoría no tienen mecanismos para prevenir eventos violentos.

Según cifras del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS), en las 21 cárceles federales de México hay alrededor de 22 mil 731 internos. En 2012, la manutención de los reos costó más de mil 700 millones pesos, lo que equivale a más de 4 millones 600 mil pesos diarios, es decir, 202.36 pesos diarios por preso. No obstante, un reporte público de la Comisión Nacional de Seguridad detalla que para esa misma fecha había otros 26 mil 140 reos del fuero federal en prisiones estatales, principalmente por razones de espacio, cuyos costos de manutención son cubiertos por las autoridades locales.<sup>19</sup>

Consecuencia de ello, recientemente la Corte de Casación de Roma, Italia, que maneja el caso del ex gobernador priista Tomás Yarrington, negó su extradición a México, debido a las múltiples violaciones a derechos humanos que se reportan de manera consistente en las cárceles mexicanas. Por ello, el Tribunal de Apelación de Florencia -al que será devuelto el caso- tomará en cuenta las denuncias realizadas a los centros penitenciarios mexicanos antes de tomar una decisión definitiva.<sup>19</sup>

La presente iniciativa busca incidir en uno de los problemas del sistema penitenciario, el de la sobrepoblación en los penales y sus consecuencias. México Evalúa, a través

de su estudio “Situación y Desafíos del Sistema Penitenciario”, señala que “el uso y el abuso de la prisión preventiva es una de las principales causas de la sobrepoblación y el hacinamiento en el sistema”. A pesar de que el número de presos continúa aumentando, más de la mitad de los mexicanos no se sienten protegidos ni seguros.<sup>20</sup> Debemos entender que la encarcelación masiva no es la solución a los problemas estructurales que producen la violencia; como lo son la marginación, la pobreza y la falta de oportunidades. Un sistema penitenciario sobrepoblado es incapaz de hacer programas eficientes para la reinserción de los ciudadanos a la sociedad como sujetos productivos.

Por todo lo anteriormente expuesto, proponemos eliminar la prisión preventiva oficiosa, así como los delitos inexcusables. Tendrá que ser cada juez quien solicite la sanción preventiva a partir de la evaluación de las circunstancias concretas de cada caso, tomando en cuenta el riesgo fundado de fuga, interferencia en la investigación o el riesgo para la víctima o la sociedad, y no en función del delito imputado.

Cabe mencionar que la presente iniciativa se presenta, en conjunto con otra diversa por la que se derogan y reforman distintas disposiciones del Código Federal Penal y el Código Nacional de Procedimientos Penales, en relación con la prisión preventiva. Por todo lo anterior, se somete a su consideración, la presente iniciativa con proyecto de:

#### **Decreto que reforma distintas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se reforma el párrafo primero del artículo 18 y el párrafo segundo del artículo 19, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 18.** Sólo por causas de riesgo fundado de fuga, interferencia en la investigación o exista riesgo para la víctima o la sociedad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

#### **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.

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

#### **Transitorios**

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

**Segundo.** Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo dispuesto en el presente Decreto.

#### **Notas**

1 “Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2017. Principales Resultados. Presentación ejecutiva”, Inegi. Disponible en:

[http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2017/doc/envipe2017\\_presentacion\\_nacional.pdf](http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2017/doc/envipe2017_presentacion_nacional.pdf) (consultado el 12 de abril de 2018).

2 Zepeda Lecuona, Guillermo, ¿Cuánto cuesta la prisión sin condena? Costos económicos y sociales de la prisión preventiva en México, Open Society Institute, 2009, Monterrey, NL. Disponible en:

[http://ijpp.mx/images/Costos%20Mexico\\_Final.pdf](http://ijpp.mx/images/Costos%20Mexico_Final.pdf) (consultado el 17 de abril de 2018), p. 15.

3 “México tiene 8,000 indígenas en prisión sin condena”, *Animal Político*. Disponible en:

<http://www.animalpolitico.com/2017/04/mexico-8000-indigenas-prision-sin-condena/> (consultado el 17 de abril de 2018).

4 Idem.

5 Zepeda, Guillermo, Situación y Desafíos del Sistema Penitenciario, México Evalúa. Disponible en:

<http://mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2016/05/El-Sistema-Penitenciario-Mexicano-GZEPEDAL-2013.pdf> (consultado el 17 de abril de 2018).

6 Buendía Hegewisch, José, “Seguridad Nacional en un hoyo negro”, *Excélsior*, sección de opinión, 16 de julio de 2015. Disponible en:

<http://www.excelsior.com.mx/opinion/jose-buendia-hegewisch/2015/07/16/1034935> (consultado el 17 de abril de 2018).

7 Zepeda, Guillermo, op. cit., supra nota 6.

8 Pérez, Catalina y Azaola, Elena, Resultados de la Primera Encuesta realizada a Población Interna en Centros Federales de Readaptación Social, CIDE, 2012. Recuperado de

[https://publiceconomics.files.wordpress.com/2013/01/encuesta\\_internos\\_cedfereso\\_2012.pdf](https://publiceconomics.files.wordpress.com/2013/01/encuesta_internos_cedfereso_2012.pdf)

9 “Cárceles de México, con sobrepoblación y autogobiernos”, *El Economista*. Disponible en:

<https://www.economista.com.mx/politica/Carceles-de-Mexico-con-sobrepoblacion-y-autogobiernos-20160412-0160.html>

10 “Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los centros de reclusión de baja capacidad instalada en La República Mexicana”, Comisión Nacional de Derechos Humanos. Disponible en:

<http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc//Informes/Especiales/CENTROS-BAJA-CAPACIDAD.pdf>

11 Idem.

12 Idem.

13 “Las 10 cárceles más saturadas de México; la sobrepoblación alcanza hasta 600%”, *Animal Político*. Disponible en:

<https://www.animalpolitico.com/2016/07/las-10-carceles-mas-saturadas-mexico-la-sobrepoblacion-alcanza-600/>

14 Idem.

15 Idem.

16 Idem.

17 Zepeda, Guillermo op. cit

18 Torres, Mauricio, Mantener a los reos de cárceles federales cuesta 4.6 millones al día, obtenido de

<http://www.cnmexico.com/nacional/2015/06/22/mantener-a-los-reos-de-carceles-federales-cuesta-46-millones-al-dia>

19 “Italia niega a México la extradición de Yarrington por las violaciones a derechos que hay en cárceles mexicanas”, *Animal Político*, sección Nacional, 10 de abril de 2018. Disponible en:

<https://www.animalpolitico.com/2018/04/italia-niega-extraditar-a-yarrington-al-pais-por-violaciones-en-ddhh-de-mexico/> (consultado el 17 de abril de 2018).

20 “Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2017. Principales Resultados. Presentación ejecutiva”, Inegi, op. cit., supra nota 1.

Palacio Legislativo, a 24 de abril de 2018.— Diputado Jorge Álvarez Maynez (rúbrica).»

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

---

## LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL

---

«Iniciativa que reforma los artículos 36 y 37 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, a cargo del diputado Álvaro Ibarra Hinojosa, del Grupo Parlamentario del PRI

El diputado suscrito, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 73 de la Constitu-

ción Política de los Estados Unidos Mexicanos; numeral 1, fracción I del artículo 6; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados; y 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman los artículos 36 y 37 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, al tenor de la siguiente:

### Exposición de Motivos

El fortalecimiento de nuestras instituciones de procuración de justicia es algo que nos debe preocupar como legisladores esto con la única intención de devolver la confianza a nuestra sociedad para confiar en cada una de estas instituciones, el tema que hoy nos ocupa es precisamente encaminado a una de las instituciones que todo el tiempo tiene la responsabilidad y los ojos de la impartición de justicia, por eso la importancia de esta iniciativa para entregar a nuestra sociedad trabajo de calidad, mucho se ha hablado sobre el nuevo sistema de justicia penal, que si es funcional o no lo es, sin embargo debemos saber que para el buen funcionamiento del mismo es necesario comenzar por la preparación del primer servidor público que tiene contacto o forma parte del nuevo sistema hasta el último servidor público, este sistema fue una transición para la impartición de justicia en todo el territorio mexicano, sin embargo como todo cambio generacional tiene sus pros y sus contras, por eso es importante trabajar cada día para poder subsanar o remediar aquellas pequeñas lagunas que detengan un buen funcionamiento de sistema, pero más que eso alentar y dotar a que el sistema funcione de la mejor manera.

Ahora bien el estudio de la presente iniciativa estriba en mencionar a una parte que no tiene los mismos reflectores como lo es un Agente del Ministerio Público pero que sin embargo su trabajo dedicación y entregar es fundamental y vital para el funcionamiento también de la misma institución, nos referimos al Auxiliar de Agente del Ministerio Público u Oficial Ministerial, en la cual dentro de sus funciones esta realizar actos de investigación por instrucciones del Ministerio Público y que también se le da libertad de poder aportar ideas, innovar o realizar observaciones a los actos de investigación, obviamente con el consentimiento de su superior jerárquico inmediato que es el MP.

La intención de esta iniciativa es dignificar la labor de estos servidores públicos que viven en el día a día de la pro-

curación de justicia y que la mayoría de las veces no se les reconoce o se les da la importancia que estos merecen, su actividad es parte fundamental para estas instituciones de procuración de justicia, la manera de retribuirle su trabajo, desempeño es dotándolo de las mejores herramientas jurídicas, como lo son cursos de actualización, congresos, capacitaciones, a la par que el Ministerio Público, considero que fomentar la actualización de estos servidores públicos ayudaran a tener mejores profesionistas preparados para laborar en la institución, pero sobre todo a tener la tranquilidad de que nuestra sociedad podrá confiar en todos y cada uno de los servidores públicos que laboran en dicha institución, por eso considero que es necesario presentar esta iniciativa, con la única intención de aportar elementos que ayuden a una mejor procuración de justicia, y también para contribuir al buen desarrollo del nuevo sistema de justicia penal.

De lo anterior es importante mencionar que para el talento joven que labora dentro de las instituciones de procuración de justicia es importante ir de la mano en la actualización con el Ministerio Público, ya que en un tiempo no lejano, son los nuevos encargados de la procuración y persecución de los delitos, sin embargo hoy en día se enfrentan una problemática ya que, no se les capacita en el nuevo sistema, si no que van aprendiendo del día a día laboral, ni mucho menos se les ve como los nuevos Ministerios Públicos, hoy en día el nuevo sistema de justicia penal exige los conocimientos y capacitación sobre las nuevas técnicas de litigación e investigación, por lo que algunas instituciones de procuración de justicia tuvieron que improvisar precisamente con el personal joven como son lo son auxiliares para poder cubrir plazas del nuevo sistema de justicia o contratar gente sin ningún tipo de experiencia en el nuevo sistema de justicia.

Como ya se comentó en líneas anteriores considero que el auxiliar de Agente del Ministerio Público u Oficiales Ministeriales, deberán recibir por lo menos una vez cada 6 meses una capacitación encaminada al nuevo sistema de justicia, como etapas del nuevo sistema de justicia penal, modos alternativos de solución, actos de investigación, entre otros, y que dicha capacitación cuente también como un requisito necesario al momento de hacer la selección o para sus propias aspiraciones a ocupar una plaza o nombramiento de Agente del Ministerio Público, con esto considero que mantendríamos una competencia sana para el talento joven y sobre todo mejor capacitados para el momento en que se les dé la oportunidad de ser Ministerios Públicos.

Considero que esta propuesta no generara un impacto presupuestal, pues como sabemos ya existe un recurso destinado para la capacitación de todos los intervinientes en el nuevo sistema de justicia penal.

En virtud de lo aquí expuesto se somete a consideración de esta asamblea el siguiente proyecto de:

**Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo a los artículos 36 y 37 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal**

**Primero.** Se adiciona un segundo párrafo al artículo 36 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, para quedar como sigue:

**Artículo 36. ...**

**I. a XI. ...**

**En el caso de los oficiales secretarios que concursen en el proceso de selección para ocupar plaza de Agente del Ministerio Público, estos deberán acreditar la capacitación mencionada en el párrafo tercero del artículo 37 de esta ley.**

**Segundo.** Se adiciona un segundo párrafo al Artículo 37 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, para quedar como sigue:

**Artículo 37. ...**

**I. a IX. ...**

**El oficial secretario, deberá recibir por parte de la institución, capacitación como mínimo dos veces al año, la cual deberá ser para profesionalizar, capacitar y realizar un mejor desempeño de sus funciones.**

**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 24 de abril de 2018.— Diputado Álvaro Ibarra Hinojosa (rúbrica).»

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

**LEY FEDERAL SOBRE MONUMENTOS Y ZONAS ARQUEOLÓGICAS, ARTÍSTICOS E HISTÓRICOS**

«Iniciativa que reforma el artículo 60. de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, suscrita por el diputado Cesáreo Jorge Márquez Alvarado e integrantes del Grupo Parlamentario del PVEM

Quienes suscriben, diputado Cesáreo Jorge Márquez Alvarado y diputados federales del Partido Verde Ecologista de México en la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se modifica el artículo 60. de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, al tenor del siguiente

**Planteamiento del problema**

El Instituto Nacional de Antropología e Historia, INAH, es el organismo del gobierno federal fundado en 1939, para garantizar la investigación, conservación, protección y difusión del patrimonio prehistórico, arqueológico, antropológico, histórico y paleontológico de México. Su creación ha sido fundamental para preservar nuestro patrimonio cultural.<sup>1</sup>

Actualmente, el INAH realiza sus funciones a través de una estructura que se compone de una Secretaría Técnica, responsable de supervisar la realización de sus labores sustantivas, cuyas tareas se llevan a cabo por medio de las siete coordinaciones nacionales y los 31 centros regionales distribuidos en los estados de la República. Este organismo es responsable de más de 110 mil monumentos históricos, construidos entre los siglos XVI y XIX, y 29 mil zonas arqueológicas registradas en todo el país y tiene a su cargo una red de 120 museos en el territorio nacional.<sup>2</sup>

Tarea fundamental es la investigación académica, para lo cual colaboran más de 800 académicos en las áreas de historia, antropología social, arqueología, lingüística, etnohistoria, etnología, antropología física, arquitectura, conservación del patrimonio y restauración. Dicha labor se complementa con la formación de profesionales en la Escuela Nacional de Antropología e Historia, con sede en la Ciudad de México, y la Escuela de Antropología del Norte

de México, en Chihuahua, así como la Escuela Nacional de Conservación, Restauración y Museografía Manuel del Castillo Negrete, ubicada en la capital de la República.<sup>3</sup>

El INAH, por otra parte, integra un conjunto de acervos documentales, como en la Biblioteca Nacional de Antropología e Historia, que reúne la mayor colección de publicaciones de carácter histórico y antropológico en México, además de que ahí se resguardan fondos documentales y códices de importancia histórica.<sup>4</sup>

También se encuentra el Sistema Nacional de Fototecas, compuesto por 17 centros que se distribuyen en la República (el más importante se localiza en la ciudad de Pachuca, Hidalgo) y que en conjunto custodian una verdadera riqueza iconográfica.<sup>5</sup>

La creciente conciencia de que el valor universal excepcional del patrimonio urbanístico trasciende el valor de cada edificio que lo compone ha suscitado la necesidad de elaborar directrices y criterios internacionales aceptables para preservar los centros históricos urbanos. Especialistas en conservación, autoridades municipales, arquitectos y urbanistas examinaron esta cuestión en mayo de 2005 en la Conferencia sobre Patrimonio Mundial y Arquitectura Contemporánea organizada en Viena por la UNESCO y el Ayuntamiento de Viena, en cooperación con el Consejo Internacional de Monumentos y Sitios y el ministerio de Educación, Ciencia y Cultura de Austria. La decisión de celebrar esta reunión surgió en París en junio de 2003 a raíz del debate que suscitó en el Comité del Patrimonio Mundial un proyecto de construcción de tres edificios de gran altura en el centro histórico de Viena.<sup>6</sup>

La evolución hacia un planteamiento más global de la preservación del patrimonio cultural urbano la ilustra, por ejemplo, la inscripción de la catedral de Colonia (Alemania) en la Lista del Patrimonio Mundial en Peligro, decidida por el citado Comité en junio de 2004. Esa inscripción no obedeció al estado de conservación de la catedral, sino a la construcción de rascacielos en su entorno próximo.<sup>7</sup>

“La preservación del patrimonio cultural -explicó en 2005 el entonces Director General de la UNESCO, Koichiro Matsuura- es fundamental por dos motivos: primero, por su valor universal en el plano estético e histórico; y segundo, por la importancia que reviste para las sociedades y culturas a quienes incumbe su custodia. Al establecer un vínculo entre el pasado y el presente, el patrimonio cultural potencia el sentimiento de identidad

y la cohesión social tanto entre los individuos como entre las comunidades, echando así los cimientos sobre los que las sociedades edifican su futuro”.<sup>8</sup>

Preservar los edificios y monumentos históricos, alterando al mismo tiempo su entorno urbanístico conduce a que éstos pierdan su significado y, probablemente, gran parte de su valor, según estiman el Comité del Patrimonio Mundial y los expertos que lo asesoran. Por ejemplo, en la ciudad mexicana de Puebla, el palacio arzobispal del siglo XVI y los notables edificios de arquitectura barroca del centro histórico –inscritos en 1987 en la Lista del Patrimonio Mundial– pueden sobrevivir a la construcción de centros comerciales y aparcamientos para vehículos en su vecindad. Sin embargo, es muy probable que esas nuevas construcciones hagan desaparecer para siempre la identidad de este núcleo urbano, único en su género por ser un testimonio excepcional de la fusión del espíritu creativo europeo con el mesoamericano.<sup>9</sup>

Ejemplos de este tipo se pueden encontrar en todas las latitudes, desde Kyoto hasta El Cairo, pasando por Londres, según afirma Francesco Bandarin, Director del Centro del Patrimonio Mundial de la UNESCO, que desea recalcar al mismo tiempo que la UNESCO no pretende en modo alguno poner un freno al desarrollo urbano y la arquitectura moderna.<sup>10</sup>

“El problema estriba en el hecho de algunos arquitectos desean construir edificios prominentes sin tener en cuenta el entorno”, dice Bandarin, que añade: “Lo que nosotros deseamos es que haya proyectos arquitectónicos con un diseño de calidad que respete la continuidad del contexto urbano. En nuestra calidad de especialistas en conservación, nos mostramos escépticos tanto ante las edificaciones que destruyen la identidad de los centros históricos urbanos como ante la arquitectura ‘manierista’ que remeda el estilo de los siglos pasados. En los centros históricos de las ciudades, que se han ido forjando a lo largo de los siglos, deben seguir siendo identificables todos y cada uno de los estratos de su evolución porque constituyen testimonios de las distintas culturas y etapas de desarrollo. No sólo se debe respetar la identidad de cada uno de esos estratos, sino también la del conjunto formado por su interacción”.<sup>11</sup>

La UNESCO y los participantes en la conferencia examinaron no sólo de qué manera se puede garantizar un desarrollo sostenible de las ciudades históricas, sino también cómo es posible lograr que las inversiones en infraestructura



turas e instalaciones modernas efectuadas en ellas no provoquen la pérdida del evidente valor social, cultural y económico que su patrimonio cultural representa.<sup>12</sup>

México es un país lleno de historia, rico en cultura, con un acervo cultural diverso, en el tema arquitectónico, sin embargo, cada año se pierden diversas edificaciones de gran valor cultural, como consecuencia de un desgaste natural que por desconocimiento o falta de recursos no se detiene, a pesar del arduo trabajo del INAH aún existen un gran número de personas que desconoce la importancia de las edificaciones que son de su propiedad. Muchas veces permiten este desgaste de manera deliberada para poder hacer uso del terreno, reemplazando esas construcciones por edificaciones modernas que de acuerdo a su desconocimiento son más “valiosas”, como en otros institutos y programas gubernamentales la información no llega a todos los rincones del país, es por ello que debemos generar por parte de los expertos un padrón de prospectos de inmuebles y zonas que permitan preservar de mejor manera el gran patrimonio que México tiene, recordando que en gran parte la pérdida de estas estructuras se debe no solo al desconocimiento de su valor verdadero sino también de la falta de recursos para su restauración, siendo primordial dar las facilidades de financiamiento a aquellos dueños que realmente lo necesiten para poder restaurar y preservar el patrimonio de nuestra nación.

Por lo anteriormente expuesto sometemos a la consideración de esta honorable asamblea, el siguiente proyecto de

### **Decreto por el que se modifica el artículo 6o. de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas**

**Único.** Se modifica el artículo 6o. de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, para quedar como a continuación se presenta:

**Artículo 6o.** Los propietarios de bienes inmuebles declarados monumentos históricos o artísticos, deberán conservar los y, en su caso, restaurarlos en los términos del artículo siguiente, previa autorización del Instituto correspondiente, **recibiendo apoyo técnico y financiamiento en caso de necesitarlo, con la finalidad de preservar un mayor número de inmuebles.**

Los propietarios de bienes inmuebles colindantes a un monumento, que pretendan realizar obras de excavación, cimentación, demolición o construcción, que puedan afectar las características de los monumentos históricos o artísticos,

deberán obtener el permiso del Instituto correspondiente, que se expedirá una vez satisfechos los requisitos que se exijan en el Reglamento.

### **Transitorio**

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

### **Notas**

1 Véase, “¿Quiénes somos?”, INAH, 10 de junio de 2015. Disponible en:

<http://www.inah.gob.mx/es/quienes-somos>

2 *Ibidem.*

3 *Ibidem.*

4 *Ibidem.*

5 *Ibidem.*

6 Véase, “El Patrimonio Mundial y la arquitectura contemporánea: hacia nuevas normas de conservación”, UNESCO, Servicio de prensa, 9 de mayo de 2005. Disponible en:

[http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL\\_ID=27359&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=27359&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

7 *Ibidem.*

8 *Ibidem.*

9 *Ibidem.*

10 *Ibidem.*

11 *Ibidem.*

12 *Ibidem.*

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 24 días del mes de abril de 2018.— Diputados: Cesáreo Jorge Márquez Alvarado, Jesús Sesma Suárez (rúbricas).»

**Se turna a la Comisión de Cultura y Cinematografía, para dictamen.**

## EXPIDE LA LEY DE AMNISTÍA, EN FAVOR DE LOS SENTENCIADOS POR DELITOS RELACIONADOS CON EL CONSUMO O POSESIÓN DE CANNABIS SATIVA, ÍNDICA O MARIHUANA

«Iniciativa que expide la Ley de Amnistía en favor de los sentenciados por delitos relacionados con el consumo o posesión de Cannabis sativa o índica, o marihuana, a cargo del diputado Jorge Álvarez Maynez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

El suscrito, diputado Jorge Álvarez Maynez, miembro del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, y en apego a las facultades y atribuciones conferidas por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, somete a la consideración de esta asamblea la iniciativa con proyecto de decreto **por el que se expide la Ley de Amnistía, a favor de los sentenciados por delitos relacionados con el consumo o posesión de cannabis sativa, índica o marihuana**. Lo anterior, al tenor de la siguiente:

### Exposición de Motivos

El 11 de abril del presente año, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió un fallo histórico: otorgó un amparo, dentro del expediente 1115/2017 al abogado Ulrich Richter, quien había solicitado ante la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris) la autorización para consumir marihuana de manera recreativa, regular y personal, así como sembrar, cultivar, cosechar, preparar, poseer, transportarla, sin fines comerciales o de distribución. La autorización le había sido negada, por lo que acudió ante la Corte, y el Máximo Tribunal le otorgó un amparo para permitirle el consumo lúdico de la planta. El proyecto aprobado ampara y protege a Ulrich Richter de los artículos 235, 237, 245, 247 y 248 de la Ley de Salud.<sup>1</sup>

Se trata del segundo fallo paradigmático que la Corte -último intérprete de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos- ha emitido en la materia. Cabe recordar que el 4 de noviembre de 2015, la SCJN amparó a cuatro activistas de la organización Sociedad Mexicana de Autoconsumo Responsable y Tolerante (SMART). En dicho fallo, al igual que en el que ampara a Richter, la Suprema Corte declaró inconstitucionales los artículos 235, 237, 245, 247 y 248, todos de la Ley General de Salud.

Lamentablemente, ello no implica que el consumo de marihuana ya sea legal. Debido al principio de relatividad de las sentencias de amparo, también conocido como fórmula Otero, los fallos de la Corte sólo protegen a quienes promovieron ese recurso judicial. En otras palabras, la norma inconstitucional no es expulsada del orden jurídico, sólo se deja de aplicar al quejoso que obtiene el amparo. Ello crea una duplicidad de órdenes jurídicos: para quienes pueden pagar un amparo, rige un orden; para quienes no cuentan con los recursos económicos para ello, la ley se aplica de distinta manera. Con ello, se socavan los principios de igualdad ante la ley y de certeza jurídica. Esa situación se agrava cuando consideramos que hay miles de mexicanos reclusos en las prisiones, por poseer o consumir marihuana, al mismo tiempo que la Corte ha declarado que las normas que prohíben su consumo son inconstitucionales.

Por ello es necesario que este Poder Legislativo modifique el marco normativo a fin de incorporar la interpretación que ha realizado el máximo tribunal. En ese sentido, el artículo 1o. de nuestra Carta Magna señala la obligación que tienen todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Por el principio de progresividad, el Estado mexicano está obligado a garantizar a las personas el disfrute y protección cada vez más amplios de sus derechos. Los citados fallos de la Suprema Corte cumplen con dicho mandato y representan un avance acorde con el paradigma de derechos humanos establecidos en la Constitución a partir de la reforma de 2011. No así, la omisión legislativa de esta Cámara de Diputados, que no ha realizado cambios normativos en la materia.

El acceso a la justicia en México hoy se encuentra rebasado por la impunidad, ineficiencia e incapacidad de las instituciones para poder proteger los derechos humanos fundamentales de los mexicanos. Todos los días vivimos las consecuencias de una fallida impartición de justicia en México, que obedece a errores en todos los eslabones del sistema; policía, fiscalías, juzgados y sistema penitenciario.

El sistema penitenciario es uno de los eslabones más olvidados y marginados del poder judicial en México. Es imposible aspirar a una sociedad más justa con un sistema penitenciario colapsado que se encuentra entre un 250 a un 305 por ciento de su capacidad; en una celda para 6 personas, en realidad viven entre 14 y 20 personas.<sup>2</sup>

En 2006 la capacidad instalada en los centros federales era de 6 mil 192 internos, para enero de 2012 la capacidad total ascendió a 17 mil 680 internos, lo que representa un incremento del 185 por ciento en su capacidad instalada. En Las Islas Marías el incremento es aún mayor, pues pasaron de tener 915 internos en 2006 a una población de 7 mil 812 en agosto de 2012, lo que significa un incremento del 263 por ciento en su capacidad instalada.<sup>3</sup>

En 2016, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos informó que México cuenta -en 130 prisiones estatales, 21 centros federales de máxima seguridad y tres prisiones militares- con una población carcelaria de unos 247 mil presos, y, en su mayoría, presentan deficiencias graves que van desde sobrepoblación hasta el autogobierno; sólo las cárceles de Guanajuato están en buenas condiciones, el resto tienen problemas, y en 13 estados las carencias se vuelven graves y urgentes.<sup>4</sup>

De igual manera, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentó -el 27 de febrero de 2018-, el “**Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los centros de reclusión de baja capacidad instalada en la República Mexicana**”, que detalla que, de 109 centros penitenciarios de baja capacidad en el país, 48 de ellos enfrentan problemas de hacinamiento y sobrepoblación crítica, que impide otorgar condiciones de estancia digna y derecho a la reinserción social.<sup>5</sup>

La CNDH indicó que, de las 204 mil 617 personas privadas de la libertad en México, 13 mil 197 se encuentran en 109 centros con capacidad menor a 250 espacios y son dependientes de autoridades estatales, que en su mayoría no cuentan con infraestructura mínima para desarrollar un buen régimen penitenciario.<sup>6</sup> Así, las cárceles de baja capacidad con sobrepoblación crítica se encuentran en Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Estado de México, Morelos, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Oaxaca, Sonora, Tabasco y Veracruz.<sup>7</sup>

Por otra parte, de acuerdo con datos oficiales publicados por el gobierno federal en respuesta a una solicitud de transparencia, en México existen 372 centros penitenciarios estatales y municipales, de los cuales 178, sufren sobrepoblación, y, de éstos, hay 10 cuya capacidad está rebasada entre un 300 y 600 por ciento.<sup>8</sup> Asimismo, la mayoría de los penales estatales que se encuentran sobrepoblados; y, el 75 por ciento, alberga tanto a reos locales como federales<sup>9</sup> -la cifra de reos federales asciende a los casi 25 mil.<sup>10</sup> Los datos oficiales detallan que, en total, existen 244

mil personas presas en México, las cuales tienen espacio para 209 mil 481 reos; es decir, hay 34 mil 709 personas presas en condiciones de hacinamiento.<sup>11</sup>

Un sistema penitenciario sobrepoblado crea condiciones para la violación de derechos humanos y es incapaz de hacer programas eficientes para la reinserción de los ciudadanos a la sociedad como sujetos productivos.<sup>12</sup> Violando los principios establecidos en el artículo 18 constitucional que establece que “el sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto”.

Según el diagnóstico “Situación y Desafíos del Sistema Penitenciario” de México Evalúa, en la mayoría de los centros; las condiciones de higiene, la calidad de los alimentos, así como el acceso a servicios de educación, son deplorables, la atención y el equipamiento instrumental médico dentro de las cárceles son insuficientes. Además, no hay una separación entre las áreas destinadas a hombres y mujeres y la mayoría no tienen mecanismos para prevenir eventos violentos.

Según cifras del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS), en las 21 cárceles federales de México hay alrededor de 22 mil 731 internos. En 2012, la manutención de los reos costó más de mil 700 millones pesos, lo que equivale a más de 4 millones 600 mil pesos diarios, es decir, 202.36 pesos diarios por preso. No obstante, un reporte público de la Comisión Nacional de Seguridad detalla que para esa misma fecha había otros 26 mil 140 reos del fuero federal en prisiones estatales, principalmente por razones de espacio, cuyos costos de manutención son cubiertos por las autoridades locales.<sup>13</sup>

Es claro que se tendrían que revisar la circunstancia particular de cada caso, sin embargo cuando se compara el porcentaje de los internos sentenciados por posesión de drogas en comparación con demás delitos de gravedad como delincuencia organizada, homicidios dolosos, violación, secuestro, trata de personas, entre otros, podemos notar que el Estado ha dirigido mayores esfuerzos por encarcelar a consumidores o en su caso, traficantes de pequeña escala que a aquellas personas que cometen delitos de mayor importancia y consecuencias sociales.<sup>14</sup>

Penalizar y castigar facilita ignorar las causas del inicio de la delincuencia y el crimen. En México, se criminaliza la pobreza y la necesidad de sustento. La mayoría de los internos en el sistema penitenciario federal son principalmente hombres y mujeres con fuertes desventajas sociales. En su mayoría provienen de contextos violentos y cuentan con escasa educación. 53.7 por ciento de los varones internos y 60 por ciento de las mujeres, no completaron la secundaria, 56.6 por ciento de los hombres y 45.3 por ciento de las mujeres dijeron que la razón por la que no continuaron estudiando es porque tenían necesidad de trabajar. En resumen, 90 por ciento de los hombres y 87 por ciento de las mujeres internos comenzaron a trabajar antes de los 18 años.<sup>15</sup>

Según Simón Hernández de León, investigador del Centro Pro Derechos Humanos, los recursos económicos y la clase social son uno de los principales factores que incide en la relación de las personas con las instituciones. En el caso del sistema penal, estas condiciones son causa de discriminación y estigmatización que favorece las violaciones a los derechos humanos.

La desigualdad en el acceso a la justicia se evidencia con la incapacidad de millones de mexicanos en condiciones socioeconómicas que les impiden acceder a un sistema de justicia equitativo. Los datos sugieren que el derecho a una defensa adecuada no se cumple ni en forma ni en fondo. Según la encuesta antes mencionada, el 43.7 por ciento de los presos no tuvo abogado al rendir declaración en la agencia del Ministerio Público, un 44 por ciento de los encuestados dijo que su abogado no le explicaba lo que estaba pasando durante las audiencias, el 51 por ciento no recibieron consejos de sus abogados antes de las audiencias y al 39 por ciento no le explicaron los resultados de los procesos.<sup>16</sup>

Estos abusos continúan incluso dentro de las cárceles, en donde se realizan cobros por pase de lista, para bañarse, tener artículos de higiene personal; cobros por el acceso a áreas de juego, estudio y trabajo; pagar por protección o piso para dormir e inclusive para el derecho a la visita conyugal. Esta violencia se extiende a los familiares de los presos, quienes deben de pagar por evitar filas en horas de visitas, ingresar alimentos y demás cuotas establecidas como reglas informales en las prisiones.<sup>17</sup>

El 75 por ciento de los hombres y el 82 por ciento de las mujeres, dijeron que antes de ingresar a la prisión percibían un ingreso mensual de entre 60 y 3 mil pesos a la sema-

na. Es decir, se trata de personas que se encuentran dentro del primer y segundo decil de ingreso de la sociedad mexicana.<sup>18</sup> Además, el 39 por ciento de los hombres y 23.2 por ciento de las mujeres afirman haber intentado, al menos una vez, emigrar para trabajar en los Estados Unidos. Ello evidencia la incapacidad del sistema mexicano de brindar oportunidades a la población más necesitada y castigarla sin entender el contexto bajo el cual delinquen.

En síntesis, las personas más comúnmente apresadas por el sistema federal son consumidores y/o narcomenudistas de bajo perfil. No se trata de delincuentes que cometen actos violentos u otras conductas delictivas sino actos simples de posesión o consumo. Esto también constituye un problema en términos de proporcionalidad pues implica el uso del aparato coercitivo del Estado como lo es la Sedena y la PGR para lidiar con conductas poco problemáticas en términos de salud individual o pública.

La presente iniciativa propone la creación de una Ley de Amnistía a favor de quienes han sido sentenciados por consumo o posesión de marihuana, en vista de que la criminalización de este delito ha representado un uso poco eficiente y racional de los recursos públicos destinados tanto a la procuración de justicia como a una política de seguridad. La legislación prohibicionista contra el consumo de marihuana ya ha sido declarada inconstitucional por el Poder Judicial de la Federación en un par de ocasiones, por lo cual, seguir criminalizando a los mexicanos que han sido encarcelados por consumir la planta, es un contrasentido.

La política del Estado mexicano concentrada en detener consumidores y pequeños traficantes ha ocasionado que las personas con escasos recursos sean las principales víctimas de violaciones por parte de las autoridades, exponiéndose a actos de corrupción, extorsión, maltrato físico, abuso sexual, detenciones arbitrarias y otras violaciones a sus derechos fundamentales. Además, un gran número de personas de escasos recursos no cuentan con los medios económicos para solicitar amparos al Poder Judicial de la Federación, por lo que están condenados a que se les sigan aplicando normas inconstitucionales. El espíritu de la presente iniciativa de ley es terminar con el menoscabo a los derechos fundamentales que afecta a miles de mexicanos hoy en día. Se trata de una iniciativa congruente con los criterios sostenidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de la inconstitucionalidad de la prohibición del consumo lúdico de marihuana.

## Decreto

**Por el que se expide la Ley de Amnistía, en favor de los sentenciados por delitos relacionados con el consumo o posesión de *Cannabis sativa*, índica o marihuana, para quedar de la siguiente forma:**

### Ley de Amnistía

**Artículo 1o.** Se decreta amnistía en favor de todas las personas en contra de quienes se haya ejercitado o pudiere ejercitarse acción penal ante los tribunales del orden federal, por los delitos cometidos con motivo del consumo o posesión de cannabis sativa, índica y americana o marihuana, así como el psicotrópico “tetrahidrocannabinol” (THC), los isómeros D6a (10a), D6a (7), D7, D8, D9, D10, D9 (11) y sus variantes estereoquímicas, sin la autorización a que se refiere la Ley General de Salud, cuando por las circunstancias del hecho tal posesión no pueda considerarse destinada a realizar alguna de las conductas a que se refiere el artículo 194 del Código Penal Federal.

**Artículo 2o.** Los individuos que se encuentren actualmente sustraídos de la acción de la justicia, dentro o fuera del país, por los motivos a que se refiere el artículo 1o. podrán beneficiarse de la amnistía, a partir de la vigencia de esta ley.

**Artículo 3o.** La amnistía extingue las acciones penales y las sanciones impuestas respecto de los delitos que comprende.

En cumplimiento de esta ley, las autoridades judiciales y administrativas competentes, revocarán las órdenes de aprehensión pendientes y pondrán en libertad a los procesados o sentenciados.

En el caso de que se hubiere interpuesto demanda de amparo por las personas a quienes beneficia esta Ley, la autoridad que conozca del respectivo juicio dictará auto de sobreseimiento.

La Procuraduría General de la República solicitará de oficio la aplicación de esta ley y cuidará de la aplicación de sus beneficios, declarando respecto de los responsables extinguida la acción persecutoria.

**Artículo 4o.** Las personas a quienes aproveche esta Ley, no podrán en lo futuro ser interrogadas, investigadas, citadas a comparecer, detenidas, aprehendidas, procesadas o

molestadas de manera alguna por los hechos que comprenden de esta amnistía.

## Transitorio

**Único.** La presente Ley entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

## Notas

1 La Corte concede un segundo amparo a favor del uso recreativo de la marihuana en México, Animal Político. Disponible en:

<https://www.animalpolitico.com/2018/04/corte-amparo-uso-recreativo-marihuana/>

2 Zepeda, Guillermo. (2015). Situación y Desafíos del Sistema Penitenciario. 01/10/2015, de México Evalúa. Sitio web:

<http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/08/El-Sistema-Penitenciario-Mexicano-GZEPEDAL-2013.pdf>

3 Pérez, Catalina y Azaola Elena, Resultados de la Primera Encuesta realizada a Población Interna en Centros Federales de Readaptación Social, CIDE, 2012. Recuperado de

[https://publiceconomics.files.wordpress.com/2013/01/encuesta\\_internos\\_cefereso\\_2012.pdf](https://publiceconomics.files.wordpress.com/2013/01/encuesta_internos_cefereso_2012.pdf)

4 “Cárceles de México, con sobrepoblación y autogobiernos”, El Economista. Disponible en:

<https://www.economista.com.mx/politica/Carceles-de-Mexico-con-sobrepoblacion-y-autogobiernos-20160412-0160.html>

5 “Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los centros de reclusión de baja capacidad instalada en la república mexicana”, Comisión Nacional de Derechos Humanos. Disponible en:

<http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc//Informes/Especiales/CENTROS-BAJA-CAPACIDAD.pdf>

6 Idem.

7 Idem.

8 “Las 10 cárceles más saturadas de México; la sobrepoblación alcanza hasta 600 por ciento”, Animal Político. Disponible en:

<https://www.animalpolitico.com/2016/07/las-10-carceles-mas-saturadas-mexico-la-sobrepoblacion-alcanza-600/>

9 Idem.

10 Idem.

11 Idem.

12 Zepeda, Guillermo op. cit

13 Torres, Mauricio, Mantener a los reos de cárceles federales cuesta 4.6 millones al día, obtenido de

<http://www.cnnmexico.com/nacional/2015/06/22/mantener-a-los-reos-de-carceles-federales-cuesta-46-millones-al-dia>

14 Pérez, Catalina y Azaola Elena, Resultados de la Primera Encuesta realizada a Población Interna en Centros Federales de Readaptación Social, CIDE, 2012. Recuperado de

[https://publiceconomics.files.wordpress.com/2013/01/encuesta\\_internos\\_cefereso\\_2012.pdf](https://publiceconomics.files.wordpress.com/2013/01/encuesta_internos_cefereso_2012.pdf)

15 Idem

16 Pérez, Catalina y Azaola Elena, Op.Cit.

17 Hernández, Simón, Sistema Internacional de Información en Derechos Humanos, Recuperado de

[http://centroprodh.org.mx/sididh\\_2\\_0\\_alfa/?p=31418](http://centroprodh.org.mx/sididh_2_0_alfa/?p=31418)

18 Inegi, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares, 2012, recuperado de

<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/enigh/enigh2012/ncv/default.aspx>

Palacio Legislativo, a 24 de abril de 2018.— Diputado Jorge Álvarez Maynez (rúbrica).»

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

## CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES

«Iniciativa que adiciona el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, a cargo del diputado Álvaro Ibarra Hinojosa, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, diputado federal Álvaro Ibarra Hinojosa, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 6, fracciones I y IV, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados; el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 116 y los numerales 1 y 2 del artículo 122 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y demás relativos y aplicables, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por la que se adiciona un octavo párrafo al artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

La reforma constitucional del 2008 en materia de justicia penal oral adversarial y la sucesiva emisión del Código Nacional de Procedimientos Penales, emitido el 5 de marzo del 2014, y entrado en vigor el 18 de junio del 2016, trajo consigo un cambio de paradigma para el sistema de impartición de justicia de todos los mexicanos, sin duda en beneficio y fortalecimiento del derecho humano de una justicia más pronta, completa e imparcial, conforme al artículo 17 de nuestra Carta Magna que a letra establece:

### Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 17.** Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

**Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia** por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, **emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.** Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Sin embargo, como toda nueva legislación, y aún más aquellas de gran calado como lo es la ya citada reforma procesal penal, trae consigo factores que indudablemente

deben ser constantemente evaluados, analizados, y en su caso, modificados, para una constante mejora del sistema de impartición de justicia.

En este sentido, como legisladores debemos de velar por el perfeccionamiento de nuestra legislación, y en este caso, la presente iniciativa que suscribe un servidor busca atender una situación de diseño normativo del Código Nacional de Procedimientos Penales que hoy en día se encuentra como una laguna jurídica en un tema tan delicado y prioritario para esta transición y consolidación del nuevo modelo penal: la prisión preventiva oficiosa.

Como es de todos nosotros sabido, el Constituyente Permanente determinó establecer en nuestra Constitución Política Federal, criterios generales para poder decretar la imposición de dicha medida restrictiva de libertad temporal, a solicitud del Ministerio Público, y determinada por el juez, en los términos del segundo párrafo del numeral 19 constitucional en los siguientes términos:

#### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo 19.** Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

**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 y de la salud.**

Como se desprende del dispositivo constitucional invocado, adicionalmente a la presión preventiva ordinaria, de forma transitoria y para efectos de dar certeza a la ciudadanía, se decidió por el Constituyente Permanente, determinar una serie de números clausos, **y tres supuestos en los que le permitió al legislador ordinario**, determinar aquellas hipótesis en las que se pudiera actualizar la prisión preventiva en la que el Ministerio Público no tuviera que acreditar elementos suficientes para decretarla el juez, si no que este último debería de emitir la medida cautelar de privación de libertad temporal oficiosamente, en tratándose de dichos delitos, contenidos en la última parte del ya citado artículo 19 de la norma superior.

Como sabemos, esta determinación del legislador constitucional atiende a una protección amplia de la sociedad por tratarse de delitos de alto impacto, por lo que, sin duda, la determinación del juez de decretar la prisión preventiva oficiosamente, es una obligación y un imperativo constitucional, en el que el Constituyente Permanente no estableció excepciones, pero sí le permitió al legislador ordinario prever los casos en tres supuestos, en aquellos delitos graves que los legisladores determinen en la ley secundaria en contra de:

- 1. La seguridad de la nación.**
- 2. El libre desarrollo de la personalidad.**
- 3. La salud.**

Ahora bien, para poder actualizar los supuestos de prisión preventiva oficiosa, al menos estos últimos tres, debe quedar claro cuáles serán los casos de delitos graves que establezca el legislador ordinario. Como sabemos, existen delitos del fuero común y del fuero federal, que los primeros son legislados por los Congresos locales y los segundos por el Congreso de la Unión en las normas sustantivas penales, generales o aquellas legislaciones especiales con delitos específicos. Sin embargo, derivado de la creación de la norma adjetiva procesal nacional, en su artículo 167 se regularon todos los supuestos en los que el juez debe decretar la prisión preventiva oficiosa en los siguientes términos:

#### **Artículo 167. Causas de procedencia**

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez de control la prisión preventiva o el resguardo domiciliario 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, siempre y cuando la causa diversa no sea acumulable o conexas en los términos del presente Código.

En el supuesto de que el imputado esté siendo procesado por otro delito distinto de aquel en el que se solicite la prisión preventiva, deberá analizarse si ambos procesos son susceptibles de acumulación, en cuyo caso la existencia de proceso previo no dará lugar por sí sola a la procedencia de la prisión preventiva.

**El Juez de control en el ámbito de su competencia, 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 contra la seguridad de la Nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.**

**Las leyes generales de salud, secuestro y trata de personas establecerán los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.**

**La ley en materia de delincuencia organizada establecerá los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.**

**Se consideran delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, los previstos en el Código Penal Federal de la manera siguiente:**

I. Homicidio doloso previsto en los artículos 302 en relación al 307, 313, 315, 315 Bis, 320 y 323;

II. Genocidio, previsto en el artículo 149 Bis;

III. Violación prevista en los artículos 265, 266 y 266 Bis;

IV. Traición a la patria, previsto en los artículos 123, 124, 125 y 126;

V. Espionaje, previsto en los artículos 127 y 128;

VI. Terrorismo, previsto en los artículos 139 al 139 Ter y terrorismo internacional previsto en los artículos 148 Bis al 148 Quáter;

VII. Sabotaje, previsto en el artículo 140, párrafo primero;

VIII. Los previstos en los artículos 142, párrafo segundo y 145;

**IX. Corrupción de personas menores de dieciocho años de edad** o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 201; Pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 202; Turismo sexual en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en los artículos 203 y 203 Bis; Lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 204 y Pederastia, previsto en el artículo 209 Bis;

**X. Tráfico de menores**, previsto en el artículo 366 Ter;

**XI. Contra la salud**, previsto en los artículos 194, 195, 196 Bis, 196 Ter, 197, párrafo primero y 198, parte primera del párrafo tercero.

El juez no impondrá la prisión preventiva oficiosa y la sustituirá por otra medida cautelar, únicamente cuando lo solicite el Ministerio Público por no resultar proporcional para garantizar la comparecencia del imputado en el proceso, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima y de los testigos o de la comunidad. Dicha solicitud deberá contar con la autorización del titular de la Procuraduría o el funcionario que en él delegue esa facultad.

Como se observa, en la norma procedimental penal se establecieron los supuestos a nivel federal (Código Penal Federal) en los que aplicará la prisión preventiva oficiosa, sin embargo, no se habilitó a los Congresos Locales para que, puedan homologar, dentro de su libertad configurativa sustantiva penal, aquellos supuestos equiparables a los regulados en la norma federal.



Por lo anterior que, hoy en día, los delitos equiparables en el fuero común, a aquellos en los que sí aplica la prisión preventiva oficiosa en el fuero federal, no son aplicables, toda vez que, la materia penal, a distinción de cualquier otra, se rige por el principio de exacta aplicación de la ley, no siendo posible aplicar por analogía conductas que sí se encuentran habilitadas en el fuero federal por el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Por lo expuesto, es responsabilidad de nosotros como legisladores federales, enmendar esta laguna, para efectos de que, en un caso de delitos del fuero común, el juez pueda decretar oficiosamente la prisión preventiva oficiosa, por los mismos supuestos que ya se hace en el fuero federal.

Para clarificar la propuesta de modificación se adjunta el cuadro siguiente:

CÓDIGNO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
<p><b>Artículo 167.</b> El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez de control la prisión preventiva o el resguardo domiciliario 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, siempre y cuando la causa diversa no sea acumulable o conexa en los términos del presente Código.</p> <p>En el supuesto de que el imputado esté siendo procesado por otro delito distinto de aquel en el que se solicite la prisión preventiva, deberá analizarse si ambos procesos son susceptibles de acumulación, en cuyo caso la existencia de proceso previo no dará lugar por sí sola a la procedencia de la prisión preventiva.</p> <p>El Juez de control en el ámbito de su competencia, 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 contra la seguridad de la Nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.</p> <p>Las leyes generales de salud, secuestro y trata de personas establecerán los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.</p>	<p><b>Artículo 167.</b> El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez de control la prisión preventiva o el resguardo domiciliario 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, siempre y cuando la causa diversa no sea acumulable o conexa en los términos del presente Código.</p> <p>En el supuesto de que el imputado esté siendo procesado por otro delito distinto de aquel en el que se solicite la prisión preventiva, deberá analizarse si ambos procesos son susceptibles de acumulación, en cuyo caso la existencia de proceso previo no dará lugar por sí sola a la procedencia de la prisión preventiva.</p> <p>El Juez de control en el ámbito de su competencia, 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 contra la seguridad de la Nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.</p> <p>Las leyes generales de salud, secuestro y trata de personas establecerán los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.</p>

<p>La ley en materia de delincuencia organizada establecerá los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.</p> <p>Se consideran delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, los previstos en el Código Penal Federal de la manera siguiente:</p> <p>I. Homicidio doloso previsto en los artículos 302 en relación al 307, 313, 315, 315 Bis, 320 y 323;</p> <p>II. Genocidio, previsto en el artículo 149 Bis;</p> <p>III. Violación prevista en los artículos 265, 266 y 266 Bis;</p> <p>IV. Traición a la patria, previsto en los artículos 123, 124, 125 y 126;</p> <p>V. Espionaje, previsto en los artículos 127 y 128;</p> <p>VI. Terrorismo, previsto en los artículos 139 al 139 Ter y terrorismo internacional previsto en los artículos 148 Bis al 148 Quáter;</p> <p>VII. Sabotaje, previsto en el artículo 140, párrafo primero;</p> <p>VIII. Los previstos en los artículos 142, párrafo segundo y 145;</p> <p>IX. Corrupción de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 201; Pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad</p>	<p>La ley en materia de delincuencia organizada establecerá los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.</p> <p>Se consideran delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, los previstos en el Código Penal Federal de la manera siguiente:</p> <p>X. Homicidio doloso previsto en los artículos 302 en relación al 307, 313, 315, 315 Bis, 320 y 323;</p> <p>XI. Genocidio, previsto en el artículo 149 Bis;</p> <p>XII. Violación prevista en los artículos 265, 266 y 266 Bis;</p> <p>XIII. Traición a la patria, previsto en los artículos 123, 124, 125 y 126;</p> <p>XIV. Espionaje, previsto en los artículos 127 y 128;</p> <p>XV. Terrorismo, previsto en los artículos 139 al 139 Ter y terrorismo internacional previsto en los artículos 148 Bis al 148 Quáter;</p> <p>XVI. Sabotaje, previsto en el artículo 140, párrafo primero;</p> <p>XVII. Los previstos en los artículos 142, párrafo segundo y 145;</p> <p>XVIII. Corrupción de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 201; Pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad</p>
---	--

<p>para resistirlo, previsto en el artículo 202; Turismo sexual en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en los artículos 203 y 203 Bis; Lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 204 y Pederastia, previsto en el artículo 209 Bis;</p> <p>X. Tráfico de menores, previsto en el artículo 366 Ter;</p> <p>XI. Contra la salud, previsto en los artículos 194, 195, 196 Bis, 196 Ter, 197, párrafo primero y 198, parte primera del párrafo tercero.</p> <p>El juez no impondrá la prisión preventiva oficiosa y la sustituirá por otra medida cautelar, únicamente cuando lo solicite el Ministerio Público por no resultar proporcional para garantizar la comparecencia del imputado en el proceso, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima y de los testigos o de la comunidad. Dicha solicitud deberá contar con la autorización del titular de la Procuraduría o el funcionario que en él delegue esa facultad.</p>	<p>para resistirlo, previsto en el artículo 202; Turismo sexual en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en los artículos 203 y 203 Bis; Lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 204 y Pederastia, previsto en el artículo 209 Bis;</p> <p>XII. Tráfico de menores, previsto en el artículo 366 Ter;</p> <p>XIII. Contra la salud, previsto en los artículos 194, 195, 196 Bis, 196 Ter, 197, párrafo primero y 198, parte primera del párrafo tercero.</p> <p>El juez no impondrá la prisión preventiva oficiosa y la sustituirá por otra medida cautelar, únicamente cuando lo solicite el Ministerio Público por no resultar proporcional para garantizar la comparecencia del imputado en el proceso, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima y de los testigos o de la comunidad. Dicha solicitud deberá contar con la autorización del titular de la Procuraduría o el funcionario que en él delegue esa facultad.</p> <p><b>Para las Entidades Federativas se considerarán delitos que ameriten prisión preventiva oficiosa, los casos de homicidio</b></p>
---	---

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 del libre desarrollo de la personalidad y de la salud, conforme a lo establecido por el artículo 19 Constitucional y el presente artículo.

Por lo expuesto, se somete a su consideración la presente iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se adiciona un octavo párrafo al artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales**

**Único.** Se **Adiciona** un octavo párrafo al artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, para quedar como sigue:

**Artículo 167.** El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez de control la prisión preventiva o el resguardo domiciliario 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, siempre y cuando la causa diversa no sea acumulable o conexa en los términos del presente Código.

En el supuesto de que el imputado esté siendo procesado por otro delito distinto de aquel en el que se solicite la prisión preventiva, deberá analizarse si ambos procesos son susceptibles de acumulación, en cuyo caso la existencia de proceso previo no dará lugar por sí sola a la procedencia de la prisión preventiva.

El Juez de control en el ámbito de su competencia, 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 contra la seguridad de la Nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

Las leyes generales de salud, secuestro y trata de personas establecerán los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.

La ley en materia de delincuencia organizada establecerá los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.

Se consideran delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, los previstos en el Código Penal Federal de la manera siguiente:

XIX. Homicidio doloso previsto en los artículos 302 en relación al 307, 313, 315, 315 Bis, 320 y 323;

XX. Genocidio, previsto en el artículo 149 Bis;

XXI. Violación prevista en los artículos 265, 266 y 266 Bis;

XXII. Traición a la patria, previsto en los artículos 123, 124, 125 y 126;

XXIII. Espionaje, previsto en los artículos 127 y 128;

XXIV. Terrorismo, previsto en los artículos 139 al 139 Ter y terrorismo internacional previsto en los artículos 148 Bis al 148 Quáter;

XXV. Sabotaje, previsto en el artículo 140, párrafo primero;

XXVI. Los previstos en los artículos 142, párrafo segundo y 145;

XXVII. Corrupción de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 201; Pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 202; Turismo sexual en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en los artículos 203 y 203 Bis; Lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 204 y Pederastia, previsto en el artículo 209 Bis;

XIV. Tráfico de menores, previsto en el artículo 366 Ter;

XV. Contra la salud, previsto en los artículos 194, 195, 196 Bis, 196 Ter, 197, párrafo primero y 198, parte primera del párrafo tercero.

El juez no impondrá la prisión preventiva oficiosa y la sustituirá por otra medida cautelar, únicamente cuando lo solicite el Ministerio Público por no resultar proporcional para garantizar la comparecencia del imputado en el proceso, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima y de los testigos o de la comunidad. Dicha solicitud deberá contar con la autorización del titular de la Procuraduría o el funcionario que en él delegue esa facultad.

**Para las Entidades Federativas se considerarán delitos que ameriten prisión preventiva oficiosa, los casos de 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 del libre desarrollo de la personalidad y de la salud, conforme a lo establecido por el artículo 19 Constitucional y el presente artículo.**

#### Transitorio

**Único:** 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 24 de abril de 2018.— Diputado Álvaro Ibarra Hinojosa (rúbrica).»

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

---

#### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

---

«Iniciativa que reforma el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Jorge Álvarez Maynez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

El suscrito, diputado Jorge Álvarez Maynez, miembro del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, y en cumplimiento de las facultades y atribuciones conferidas por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6, numeral I, fracción I, y artículos 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, someten

a la consideración de esta asamblea, la **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción II del artículo 20, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, bajo la siguiente

#### Exposición de Motivos

El 26 de junio de 2017, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General para prevenir, investigar y sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Algunos de los objetivos de dicha norma fueron: el establecimiento de los tipos penales y las sanciones correspondientes a la comisión del delito de tortura; la distribución de competencias y coordinación de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y la garantía de los derechos de las víctimas. Pese a que la Ley representa un avance muy importante a nivel institucional, la tortura sigue siendo una grave realidad en nuestro país.

Al respecto, en marzo del presente año, el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República publicó el documento “Retos y pendientes en materia normativa para prevenir y erradicar la tortura en México”, en el cual señala: “la persistencia de la tortura en nuestro país no se debe, necesariamente, a vacíos jurídicos, sino a problemas en la aplicación efectiva de los mecanismos para erradicarla, y a posibles contradicciones entre las diversas normas jurídicas involucradas, situación que, a largo plazo, compromete la credibilidad del Estado mexicano como garante del respeto y protección de la dignidad humana y los derechos humanos.”<sup>1</sup>

Sin embargo, consideramos que es necesario continuar el combate a la alta incidencia de tortura por ambos frentes: tanto a nivel legislativo, colmando los vacíos legales restantes que puedan dar pie a violaciones; como, a nivel de implementación de los mecanismos de erradicación de la tortura. Nuestro deber como legisladores es establecer un orden jurídico tan garantista como sea posible, dotando a la ciudadanía de una protección cada vez más amplia a sus derechos humanos, en atención al principio de progresividad de los mismos.

Hoy en día, y como legado del sistema penal inquisitivo que estuvo vigente en nuestro país por décadas, en la práctica judicial se le sigue dando una prioridad excesiva a la prueba confesional dentro de los procesos judiciales en materia penal. Pareciera que, para muchos operadores judiciales y ministerios públicos, sigue rigiendo el viejo adagio jurídico: “A confesión de parte, relevo de

prueba”. Dicha premisa se vuelve especialmente peligrosa en un país con un Estado de Derecho tan endeble como el nuestro, en el que las violaciones a derechos humanos y la impunidad son prácticas cotidianas muy arraigadas en nuestro sistema judicial.

Para erradicar ese enfoque, mediante la presente iniciativa se propone que nuestra Constitución establezca expresamente un derecho fundamental de toda persona imputada: que en ningún caso la confesión del inculpado podrá ser prueba plena, siempre deberá ser confrontada con otros medios de prueba. No se trata de una medida simplemente formalista ni reiterativa, sino que se trata de un cambio en el texto legal con importantes efectos legales: En el contexto de violencia generalizada que vive México actualmente, esta reforma constitucional es una medida necesaria que dota a las personas de la certidumbre de que, en caso de que algún juez los inculpe tomando por cierta una confesión obtenida a la fuerza, podrán acudir ante las instancias legales correspondientes para alegar la violación a su derecho fundamental.

El artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos señala que todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona. Ello implica que ninguna persona podrá ser privada de su libertad arbitrariamente, ser víctima de violencia desproporcionada durante su detención, permanecer incomunicada o aislada, ni ser retenida por plazos mayores a los que indican las leyes; el artículo 16 de nuestra Constitución se pronuncia en el mismo sentido. Sin embargo, las grandes deficiencias que presenta el sistema de justicia penal de nuestro país, obstaculizan el efectivo acceso de los mexicanos a la impartición de justicia y, en muchos casos, los convierten en víctimas de injusticias.

Prácticas tales como la tortura, la fabricación de culpables, la extorsión a manos de agentes estatales y, en casos extremos, la desaparición forzada, tienen como común denominador un origen: la detención ilegal y arbitraria de ciudadanos por parte de cuerpos policiacos y militares, aunada a la falta de su puesta a disposición inmediata ante las autoridades competentes. Estas prácticas aumentaron exponencialmente a partir del lanzamiento de la llamada “guerra contra el narco”, durante la administración del ex presidente, Felipe Calderón.

Un estudio del Centro de Investigación y Docencia Económicas, dio a conocer en 2017 que la tortura cometida por

elementos de las Fuerzas Armadas en México aumentó alrededor de mil por ciento durante la guerra comenzada por Felipe Calderón: mientras que en el sexenio de Vicente Fox, sólo 2.4 por ciento de detenidos por las corporaciones militares denunció tortura por choques eléctricos y 2.7 por ciento sufrió asfixia, en el sexenio de Felipe Calderón 30.3 por ciento de las personas detenidas denunció que fue víctima de toques eléctricos, y 26.6 por ciento afirmó que fue sometido a asfixia.<sup>2</sup>

A pesar de que México es parte de tratados internacionales que prohíben la tortura y los malos tratos y posee una ley en la materia, ésta sigue ocurriendo con mucha frecuencia. De hecho, el Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas observó durante una visita a nuestro país que la misma “tiene carácter habitual y se recurre a ella de manera sistemática como un recurso más en las investigaciones criminales, siempre disponible cuando el desarrollo de éstas lo requiere”<sup>3</sup>.

Es común la idea de que la tortura es una práctica propia de épocas anteriores, y que es realizada únicamente por gobiernos autocráticos, esto una idea errónea. “Si bien, se argumenta que es un acto desprovisto de razón, o bárbarico, al mismo tiempo se lleva a cabo desde la máxima expresión histórica de la organización humana: el Estado.”<sup>4</sup> La tortura implica una violación grave a los derechos humanos, de la que los agentes estatales encargados de hacer cumplir la ley, hacen uso constantemente para obtener confesiones y fabricar cargos a los ciudadanos. Y su práctica se reproduce, pues es un hecho difícilmente investigable.

Una encuesta global publicada por Amnistía Internacional en 2014<sup>5</sup>, arroja un dato alarmante: 64 por ciento de los mexicanos temen ser sometidos a tortura si son puestos bajo custodia. Eso lo convierte en el segundo país donde el temor es más elevado, sólo por debajo de Brasil.

Pero ese temor de la sociedad mexicana es fundado, puesto que según datos publicados por Amnistía Internacional, la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha recibido, en tan sólo cuatro años (2010-2014), 7 mil 741 denuncias de tortura y otros malos tratos<sup>6</sup>. Existen, asimismo, indicios para suponer que la práctica de la tortura es muy recurrente a nivel estatal: el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, calculó a partir de datos recopilados de instituciones estatales, que en México, se presentaron al menos 10 mil 400 denuncias de tortura y otros malos tratos a lo largo de 2014.

De 2004 a 2014 los organismos públicos de derechos humanos del país registraron al menos 57 mil 890 quejas por detención arbitraria y más de 17 mil por tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes. Jalisco presentó el mayor número de detenciones arbitrarias en 2014 (6 mil 153), seguido del estado de México (4 mil 591) y el Distrito Federal (4 mil 89)<sup>7</sup>.

Además, existe un patrón de detenciones arbitrarias y tortura en contra de activistas, con la finalidad de inhibir la defensa de los derechos humanos. Como un botón de muestra, basta indicar que, en años recientes, el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de la ONU emitió 5 opiniones oficiales al gobierno mexicano<sup>8</sup>, por los siguientes casos:

- Damián Gallardo, quien según la opinión 23/2014 fue arrestado violentamente, desaparecido, incomunicado y torturado, hasta que se le obligó a firmar unas hojas en blanco que contendrían su legal confesión. Todo ello como represalia por su labor como defensor de los derechos de pueblos indígenas.

- Pedro Canché, quien según la opinión 18/2015 sufrió una detención y su posterior proceso penal como actos represivos por su labor periodística en favor de la comunidad maya.

- Librado Baños, quien en la opinión 19/2015, se indica que sufrió su arresto y actual procesamiento penal en represalia por su activismo en defensa de los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes. Además se advierte que su salud se encuentra deteriorada debido a los malos tratos que se le han dado en prisión.

- Nestora Salgado, quien según la opinión 56/2015, fue privada de su libertad en una prisión de máxima seguridad y víctima de diversas violaciones a sus derechos humanos debido a su lucha por la autodeterminación de los pueblos indígenas.

- Enrique Guerrero, quien según la opinión 55/2015, sufrió una detención violenta, y fue víctima de golpes, asfixia, amenazas físicas, sexuales y psicológicas para aceptar su participación en el secuestro de niños. El joven, estudiante de la UNAM y ajedrecista, fue hecho preso por su defensa activa de los derechos humanos.

Las fuerzas del orden de los tres ámbitos de gobierno practican detenciones arbitrarias de manera sistemática. En el

estado de indefensión al que son llevados los detenidos, corren un riesgo muy alto de ser torturados y sometidos a tratos crueles, inhumanos y degradantes, para extraerles confesiones o información incriminatoria.

De la misma manera, se tienen varios documentados de casos de migrantes centroamericanos encarcelados, cuya incriminación se debe a confesiones que realizaron sometidos a tortura por parte de las autoridades. Un caso emblemático es el de Ángel Amílcar Colón, hondureño de origen garífuna, que Amnistía Internacional consideró un “preso de conciencia”. Ello, debido a que por su condición de migrante y afrodescendiente, fue detenido en el territorio nacional en 2009; posteriormente, fue torturado por elementos del Ejército y policías federales antes de ser puesto a disposición del Ministerio Público para obligarlo a autoinculparse en la comisión de varios delitos relacionados con el crimen organizado. Ángel pasó más de 5 años recluido injustamente en una prisión de máxima seguridad, hasta que en 2014 fue puesto en libertad, al probarse su inocencia.<sup>9</sup>

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe “Situación de los derechos humanos en México 2015” indica que ha recibido información sobre los métodos de tortura más utilizados, que incluyen golpes con puños, macanas y culatas de armas en diversas partes del cuerpo; patadas con botas; insultos, amenazas y humillaciones; descargas eléctricas en los genitales; presenciar y escuchar el sometimiento de otras personas a tortura; la asfixia; y la tortura sexual. Es decir, que comprende actos que no sólo causan un daño físico sino también mental y emocional. Además, señala la Comisión que “a nivel estatal las detenciones arbitrarias son utilizadas políticamente como herramienta para acallar voces disidentes, movimientos sociales y movimientos estudiantiles.”<sup>10</sup>

En la práctica judicial, resulta extremadamente complicado para los imputados refutar y desechar la prueba confesional obtenida forzosamente. El papel que en ese sentido juegan los peritos es crucial, pues “a menudo descartan las lesiones o examinan a las víctimas demasiado tarde, cuando hace ya mucho que las heridas han curado. Así, con las pruebas físicas desaparecidas, y las pruebas psicológicas ignoradas, nadie rinde cuentas de lo sucedido.”<sup>11</sup> Es un círculo vicioso en el cual, la tortura es practicada mientras que el gobierno pretende que no existe, por lo que su uso se perpetúa.

En ese tenor, el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) advirtió en su informe sobre el caso

Ayotzinapa, acerca del peligro que representa en un sistema de justicia penal como el nuestro, la preponderancia que se le da a la prueba confesional. Sobre todo si se considera la prevalencia de la práctica de la tortura en la obtención de confesiones.

Así, el GIEI recomendó al Estado mexicano realizar una reforma legal para establecer de manera expresa en la legislación mexicana tanto a nivel federal como estatal que en ningún caso la confesión del inculpado puede ser plena prueba. La confesión siempre debe ser confrontada con otros medios de prueba<sup>12</sup>. En atención a la recomendación es que se presenta esta iniciativa. La emisión, en 2017, de una Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, ha sido un importante paso dado por el Estado mexicano en el combate a dicha práctica, y sin embargo, dicha normatividad hace caso omiso a la recomendación del GIEI. Además, con la eventual entrada en vigor de la Ley de Seguridad Interior, cuanto mayor sea la protección constitucional brindada a las personas, tanto menores serán las posibilidades de que sean víctimas de violaciones a sus derechos humanos de manera impune.

Considerando que por mandato constitucional, a todas las autoridades les corresponde respetar, garantizar y promover el respeto a los derechos humanos, esta iniciativa busca establecer una postura de combate a la tortura, un mal endémico que afecta a nuestro sistema de procuración de justicia. Si bien es cierto que el Estado posee el monopolio del uso de la fuerza, debe usarla de forma razonable, excepcional y proporcional, respetando en todo momento la integridad y la dignidad de las personas. Dadas las condiciones violentas en que, en muchas ocasiones, son obtenidas las confesiones en el desarrollo del proceso penal, es necesario que la prueba confesional no sea considerada una prueba plena, sino que en todo momento sea valorada en relación con otros medios objetivos de prueba.

Por lo expuesto, se somete a su consideración, la presente iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se reforma la fracción II del artículo 20, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforma la fracción II del artículo 20 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

### **Artículo 20. ...**

A. De los principios generales:

I. a X.

B. De los derechos de toda persona imputada:

I. ...

II. A declarar o a guardar silencio. Desde el momento de su detención se le harán saber los motivos de la misma y su derecho a guardar silencio, el cual no podrá ser utilizado en su perjuicio. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida sin la asistencia del defensor carecerá de todo valor probatorio. **En ningún caso la confesión del inculpado podrá ser prueba plena, siempre deberá ser confrontada con otros medios de prueba;**

III. a VIII.

C. De los derechos de la víctima o del ofendido:

I. a VII. ...

### **Transitorios**

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

**Segundo.** La Cámara de Diputados, en un plazo no mayor a sesenta días naturales a partir del día siguiente de la publicación del presente decreto, deberá armonizar las leyes correspondientes.

**Tercero.** Los congresos de los estados, en un plazo no mayor a ochenta días naturales a partir del día siguiente de la publicación del presente decreto, deberán armonizar sus respectivas leyes en la materia.

### **Notas**

1 Retos y pendientes en materia normativa para prevenir y erradicar la tortura en México, Instituto Belisario Domínguez, Disponible en:

[http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3863/TA\\_02.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3863/TA_02.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

2 Crece mil por ciento tortura con Calderón. CIDE, *Reforma*, Disponible en:

<https://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=1033373>

3 Informe sobre México preparado por el Comité, en el marco del Artículo 20 de la Convención y respuesta del Gobierno, CCT-ONU, Ginebra, 2003, documento CAT/C/75. Disponible en

4 Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en asuntos que involucren hechos constitutivos de tortura y malos tratos, SCJN. Disponible en:

[http://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/paginas/Protocolo\\_tortura\\_electronico.pdf](http://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/paginas/Protocolo_tortura_electronico.pdf)

5 Actitudes respecto a la tortura: Stop tortura Encuesta Global, Amnistía Internacional. Disponible en:

<https://www.amnesty.org/es/documents/ACT40/005/2014/es/>

6 La tortura en México está fuera de control, Amnistía Internacional. Disponible en:

<https://www.amnesty.org/es/latest/campaigns/2015/10/stop-torture-mexico/>

7 Informe sobre patrones de violaciones a derechos humanos en el marco de las políticas de seguridad pública y del sistema de justicia penal en México, Centro PRODH. Disponible en:

[http://centroprodh.org.mx/PatronesViolacionesDDHH\\_Prodh.pdf](http://centroprodh.org.mx/PatronesViolacionesDDHH_Prodh.pdf)

8 Los 5 casos de tortura y detención arbitraria que la ONU exige a México reparar, Animal Político. Disponible en:

<http://www.animalpolitico.com/2016/04/los-5-casos-de-tortura-y-detencion-arbitraria-que-la-onu-exige-a-mexico-reparar/>

9 Centro Prodh presenta caso de Ángel Amílcar, defensor de derechos humanos criminalizado por ser migrante; Amnistía Internacional lo adopta como preso de conciencia, Amnistía Internacional. Disponible en:

<http://amnistia.org.mx/nuevo/2014/07/22/centro-prodh-presenta-caso-de-angel-amilcar-defensor-de-dh-criminalizado-por-ser-migrante-amnistia-internacional-lo-adopta-como-pres-de-conciencia/?o=n>

10 Situación de los derechos humanos en México, CIDH. Disponible en:

<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>

11 La tortura en México está fuera de control, Amnistía Internacional. Disponible en:

<https://www.amnesty.org/es/latest/campaigns/2015/10/stop-torture-mexico/>

12 Informe Ayotzinapa, Recomendaciones generales en torno a la desaparición en México, GIEI, Disponible en:

[http://media.wix.com/ugd/3a9f6f\\_d949d60f56864a57bdc2a4dffda49416.pdf](http://media.wix.com/ugd/3a9f6f_d949d60f56864a57bdc2a4dffda49416.pdf)

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de abril de 2018.— Diputado Jorge Álvarez Maynez (rúbrica).»

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

---

#### CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES

---

«Iniciativa que reforma y deroga el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, a cargo del diputado Álvaro Ibarra Hinojosa, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, diputado federal Álvaro Ibarra Hinojosa, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 6, fracciones I y IV, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados; el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 116 y los numerales 1 y 2 del artículo 122 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y demás relativos y aplicables, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por la que se deroga el último párrafo del artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, al tenor de la siguiente

## Exposición de Motivos

El nuevo sistema de justicia penal que actualmente tenemos como modelo a nivel nacional y en las Entidades Federativas, fue producto de un proceso arduo y decidido, que inició desde el año 2008, y se culminó a mediados del año 2016, con la entrada en vigor de la reforma constitucional en materia de del sistema penal acusatorio oral y adversarial, que es por todos conocido.

Durante el proceso de transición de un modelo inquisitivo, a un modelo acusatorio, en el año 2013 el Constituyente Permanente realizó una segunda enmienda a la ley superior de nuestra Constitución General de la República en esta materia, facultando en el artículo 73 de dicho dispositivo constitucional al Congreso de la Unión a emitir una legislación nacional procesal penal, de la cual derivó en el año 2014 en el Código Nacional de Procedimientos Penales, norma adjetiva rectora de todo procedimiento penal en todo el país.

En esta transición hacia un sistema acusatorio y oral que hoy está vigente, y se encuentra en consolidación, se determinó que en el cambio del modelo inquisitivo al modelo oral adversarial, se eliminaran aquellos delitos “graves” categorizados así por las Entidades Federativas para efectos de decretar una prisión preventiva oficiosa en esos casos, teniendo en aquel entonces una amplia gama de ellos, bajo criterios muy diversos en cada Entidad Federativa; y se decidió establecer en nuestra Constitución Política Federal, criterios generales para poder determinar la imposición de dicha medida restrictiva de libertad temporal, a solicitud del Ministerio Público, y determinada por el juez, en los términos del segundo párrafo del numeral 19 constitucional en los siguientes términos:

### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo 19.** Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

**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. (...)**

Adicionalmente a esto, de forma transitoria y para efectos de dar certeza a la ciudadanía, se decidió por el Constituyente Permanente, determinar una serie de números clausos, y tres supuestos en los que le permitió al legislador ordinario, determinar aquellas hipótesis en las que se pudiera actualizar la prisión preventiva en la que el Ministerio Público no tuviera que acreditar elementos suficientes para decretarla el juez, si no que este último debería de emitir la medida cautelar de privación de libertad temporal oficiosamente, en tratándose de dichos delitos, contenidos en la última parte del ya citado artículo 19 de la norma superior, que a letra dice:

### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo 19.** Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

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 y de la salud.**

Como sabemos, esta determinación del legislador constitucional atiende a una protección amplia de la sociedad por tratarse de delitos de alto impacto, por lo que, sin duda, la determinación del juez de decretar la prisión preventiva oficiosamente, es una obligación y un imperativo constitucional, en el que el Constituyente Permanente no estableció excepciones.

No obstante lo anterior, al analizar la legislación adjetiva penal que entró en vigor el 18 de junio del 2016, estableció lo siguiente respecto a la prisión preventiva oficiosa en su artículo 167:

**Artículo 167. Causas de procedencia**

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez de control la prisión preventiva o el resguardo domiciliario 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, siempre y cuando la causa diversa no sea acumulable o conexas en los términos del presente Código.

En el supuesto de que el imputado esté siendo procesado por otro delito distinto de aquel en el que se solicite la prisión preventiva, deberá analizarse si ambos procesos son susceptibles de acumulación, en cuyo caso la existencia de proceso previo no dará lugar por sí sola a la procedencia de la prisión preventiva.

**El Juez de control en el ámbito de su competencia, 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 contra la seguridad de la Nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.**

Las leyes generales de salud, secuestro y trata de personas establecerán los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.

La ley en materia de delincuencia organizada establecerá los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.

Se consideran delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, los previstos en el Código Penal Federal de la manera siguiente:

I. Homicidio doloso previsto en los artículos 302 en relación al 307, 313, 315, 315 Bis, 320 y 323;

II. Genocidio, previsto en el artículo 149 Bis;

III. Violación prevista en los artículos 265, 266 y 266 Bis;

IV. Traición a la patria, previsto en los artículos 123, 124, 125 y 126;

V. Espionaje, previsto en los artículos 127 y 128;

VI. Terrorismo, previsto en los artículos 139 al 139 Ter y terrorismo internacional previsto en los artículos 148 Bis al 148 Quáter;

VII. Sabotaje, previsto en el artículo 140, párrafo primero;

VIII. Los previstos en los artículos 142, párrafo segundo y 145;

IX. Corrupción de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 201; Pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 202; Turismo sexual en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en los artículos 203 y 203 Bis; Lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 204 y Pederastia, previsto en el artículo 209 Bis;

X. Tráfico de menores, previsto en el artículo 366 Ter;

XI. Contra la salud, previsto en los artículos 194, 195, 196 Bis, 196 Ter, 197, párrafo primero y 198, parte primera del párrafo tercero.

**El juez no impondrá la prisión preventiva oficiosa y la sustituirá por otra medida cautelar, únicamente cuando lo solicite el Ministerio Público por no resultar proporcional para garantizar la comparecencia del imputado en el proceso, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima y de los testigos o de la comunidad. Dicha solicitud deberá contar con la autorización del titular de la Procuraduría o el funcionario que en él delegue esa facultad.**

Este último párrafo que se destaca del artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, si bien es cierto permite en el caso concreto **no imponer** la medida cautelar de prisión preventiva oficiosa, y sustituirla por otra, cuando el Ministerio Público así lo solicite bajo ciertos parámetros, cierto también es, que la no imposición para efectos de sustituir, rebasa lo establecido por la norma constitucional, que, como ya se señaló, no prevé excepciones a la imposición de la medida de prisión preventiva oficiosa.

Por lo anterior, que dicho párrafo resulta inconstitucional al ofrecer una alternativa procesal no prevista en la regulación de la norma superior.

Para clarificar la propuesta de modificación se adjunta el cuadro siguiente:

CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez de control la prisión preventiva o el resguardo domiciliario 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, siempre y cuando la causa diversa no sea acumulable o conexas en los términos del presente Código.	El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez de control la prisión preventiva o el resguardo domiciliario 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, siempre y cuando la causa diversa no sea acumulable o conexas en los términos del presente Código.
En el supuesto de que el imputado esté siendo procesado por otro delito distinto de aquel en el que se solicite la prisión preventiva, deberá analizarse si ambos procesos son susceptibles de acumulación, en cuyo caso la existencia de proceso previo no dará lugar por sí sola a la procedencia de la prisión preventiva.	En el supuesto de que el imputado esté siendo procesado por otro delito distinto de aquel en el que se solicite la prisión preventiva, deberá analizarse si ambos procesos son susceptibles de acumulación, en cuyo caso la existencia de proceso previo no dará lugar por sí sola a la procedencia de la prisión preventiva.
El Juez de control en el ámbito de su competencia, 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 contra la seguridad de la Nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.	El Juez de control en el ámbito de su competencia, 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 contra la seguridad de la Nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.
Las leyes generales de salud, secuestro y trata de personas establecerán los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.	Las leyes generales de salud, secuestro y trata de personas establecerán los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.

La ley en materia de delincuencia organizada establecerá los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.	La ley en materia de delincuencia organizada establecerá los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.
Se consideran delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, los previstos en el Código Penal Federal de la manera siguiente:	Se consideran delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, los previstos en el Código Penal Federal de la manera siguiente:
I. Homicidio doloso previsto en los artículos 302 en relación al 307, 313, 315, 315 Bis, 320 y 323;	X. Homicidio doloso previsto en los artículos 302 en relación al 307, 313, 315, 315 Bis, 320 y 323;
II. Genocidio, previsto en el artículo 149 Bis;	XI. Genocidio, previsto en el artículo 149 Bis;
III. Violación prevista en los artículos 265, 266 y 266 Bis;	XII. Violación prevista en los artículos 265, 266 y 266 Bis;
IV. Traición a la patria, previsto en los artículos 123, 124, 125 y 126;	XIII. Traición a la patria, previsto en los artículos 123, 124, 125 y 126;
V. Espionaje, previsto en los artículos 127 y 128;	XIV. Espionaje, previsto en los artículos 127 y 128;
VI. Terrorismo, previsto en los artículos 139 al 139 Ter y terrorismo internacional previsto en los artículos 148 Bis al 148 Cuater;	XV. Terrorismo, previsto en los artículos 139 al 139 Ter y terrorismo internacional previsto en los artículos 148 Bis al 148 Cuater;
VII. Sabotaje, previsto en el artículo 140, párrafo primero;	XVI. Sabotaje, previsto en el artículo 140, párrafo primero;
VIII. Los previstos en los artículos 142, párrafo segundo y 145;	XVII. Los previstos en los artículos 142, párrafo segundo y 145;
IX. Corrupción de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 201; Pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad	XVIII. Corrupción de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 201; Pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad

<p>para resistirlo, previsto en el artículo 202; Turismo sexual en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en los artículos 203 y 203 Bis; Lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 204 y Pederastia, previsto en el artículo 209 Bis;</p> <p>X. Tráfico de menores, previsto en el artículo 366 Ter;</p> <p>XI. Contra la salud, previsto en los artículos 194, 195, 196 Bis, 196 Ter, 197, párrafo primero y 198, parte primera del párrafo tercero.</p> <p><del>El juez no impondrá la prisión preventiva oficiosa y la sustituirá por otra medida cautelar, únicamente cuando lo solicite el Ministerio Público por no resultar proporcional para garantizar la comparecencia del imputado en el proceso, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima y de los testigos o de la comunidad. Dicha solicitud deberá contar con la autorización del titular de la Procuraduría o el funcionario que en él delegue esa facultad.</del></p>	<p>para resistirlo, previsto en el artículo 202; Turismo sexual en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en los artículos 203 y 203 Bis; Lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 204 y Pederastia, previsto en el artículo 209 Bis;</p> <p>XII. Tráfico de menores, previsto en el artículo 366 Ter;</p> <p>XIII. Contra la salud, previsto en los artículos 194, 195, 196 Bis, 196 Ter, 197, párrafo primero y 198, parte primera del párrafo tercero.</p> <p><i>Se deroga</i></p>
--	---

Por lo expuesto, se somete a su consideración la presente iniciativa con proyecto de:

### Decreto por la que se deroga el último párrafo del artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales

**Único.** Se deroga el último párrafo del artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, para quedar como sigue:

**Artículo 167.** El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez de control la prisión preventiva o el resguardo domiciliario 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, siempre y cuando la causa diversa no sea acumulable o conexa en los términos del presente Código.

En el supuesto de que el imputado esté siendo procesado por otro delito distinto de aquel en el que se solicite la prisión preventiva, deberá analizarse si ambos procesos son susceptibles de acumulación, en cuyo caso la existencia de

proceso previo no dará lugar por sí sola a la procedencia de la prisión preventiva.

El Juez de control en el ámbito de su competencia, 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 contra la seguridad de la Nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

Las leyes generales de salud, secuestro y trata de personas establecerán los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.

La ley en materia de delincuencia organizada establecerá los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.

Se consideran delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, los previstos en el Código Penal Federal de la manera siguiente:

XIX. Homicidio doloso previsto en los artículos 302 en relación al 307, 313, 315, 315 Bis, 320 y 323;

XX. Genocidio, previsto en el artículo 149 Bis;

XXI. Violación prevista en los artículos 265, 266 y 266 Bis;

XXII. Traición a la patria, previsto en los artículos 123, 124, 125 y 126;

XIII. Espionaje, previsto en los artículos 127 y 128;

XXIV. Terrorismo, previsto en los artículos 139 al 139 Ter y terrorismo internacional previsto en los artículos 148 Bis al 148 Quáter;

XXV. Sabotaje, previsto en el artículo 140, párrafo primero;

XXVI. Los previstos en los artículos 142, párrafo segundo y 145;

XXVII. Corrupción de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 201; Pornografía de personas menores de dieciocho años

de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 202; Turismo sexual en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en los artículos 203 y 203 Bis; Lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 204 y Pederastia, previsto en el artículo 209 Bis;

XIV. Tráfico de menores, previsto en el artículo 366 Ter;

XV. Contra la salud, previsto en los artículos 194, 195, 196 Bis, 196 Ter, 197, párrafo primero y 198, parte primera del párrafo tercero.

## Se deroga

### Transitorio

**Único:** 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 24 de abril de 2018.— Diputado Álvaro Ibarra Hinojosa (rúbrica).»

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

---

## CÓDIGO PENAL FEDERAL Y LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

---

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, a cargo del diputado Jorge Álvarez Maynez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

El suscrito, diputado Jorge Álvarez Maynez miembro del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, y en sujeción las facultades y atribuciones conferidas por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6, numeral 1,

fracción I, y artículos 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, someten a la consideración de esta asamblea, la iniciativa con **proyecto de decreto que reforma y adiciona distintas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada**, bajo la siguiente:

### Exposición de Motivos

El 11 de abril del presente año, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) emitió un fallo histórico: otorgó un amparo, dentro del expediente 1115/2017 al abogado Ulrich Richter, quien había solicitado ante la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris) la autorización para consumir marihuana de manera recreativa, regular y personal, así como sembrar, cultivar, cosechar, preparar, poseer, transportarla, sin fines comerciales o de distribución. La autorización le había sido negada, por lo que acudió ante la Corte, y el máximo tribunal le otorgó un amparo para permitirle el consumo lúdico de la planta. El proyecto aprobado ampara y protege a Ulrich Richter de los artículos 235, 237, 245, 247 y 248 de la Ley de Salud.<sup>1</sup>

Se trata del segundo fallo paradigmático que la Corte —último intérprete de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos— ha emitido en la materia. Cabe recordar que el 4 de noviembre de 2015, la SCJN amparó a cuatro activistas de la organización Sociedad Mexicana de Autoconsumo Responsable y Tolerante (SMART). En dicho fallo, al igual que en el que ampara a Richter, la Suprema Corte declaró inconstitucionales los artículos 235, 237, 245, 247 y 248, todos de la Ley General de Salud.

En ese sentido, desde el cuatro de noviembre de dos mil quince, la Suprema Corte de la Nación le dejó una tarea a este Poder Legislativo que debe atender con responsabilidad. La discusión en materia de salud pública y combate en materia de política de drogas se abrió. Se rompió el paradigma prohibicionista del uso, consumo y posesión de la marihuana. La Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó en la sentencia del amparo en revisión 237/2014, a cargo del ministro ponente Arturo Zaldívar, promovido por la Sociedad Mexicana de Autoconsumo Responsable y Tolerable, AC, contra la negativa de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris), a fin de que sus miembros pudieran producir y consumir marihuana de forma lúdica y sin fines de lucro, lo siguiente:

**...resultan inconstitucionales los artículos 235, 237, 245, 247 y 248, todos de la Ley General de Salud, en las porciones que establecen una prohibición para que la Secretaría de Salud emita autorizaciones para la realización de los actos relacionados con el consumo personal con fines recreativos** (sembrar, cultivar, cosechar, preparar, poseer, transportar), en relación únicamente y exclusivamente con **el estupefaciente “cannabis”** (sativa, índica y americana o mariguana, su resina, preparados y semillas) y **el psicotrópico “THC”** (tetrahidrocannabinol, los siguientes isómeros: D6a (10a), D6a (7), D7, D8, D9, D10, D (11) y sus variantes estereoquímicas), **en conjunto conocidos como “marihuana”, declaratoria de inconstitucionalidad que no supone en ningún caso autorización para realizar actos de comercio, suministro o cualquier otro que se refiera a la enajenación y/o distribución de las sustancias antes aludidas.**

La política prohibicionista en materia de drogas que domina el escenario internacional, y que hemos replicado en México, ha probado ser fallida. En un estudio elaborado por el Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD), en donde se analiza la relación entre los consumidores de drogas y las políticas estatales de diferentes países en América Latina, señala que las políticas públicas de estos países “parten de un enfoque represivo y prohibicionista que no distingue entre los diferentes tipos de uso y/o entre sustancias o usuarios; por lo tanto, resultan inadecuados para atender los daños causados por el uso problemático de drogas.”<sup>2</sup>

Este tipo de políticas han empujado al Estado a tomar el tema del consumo de drogas desde una perspectiva de seguridad, que llevó a una guerra contra el narcotráfico durante la administración de Felipe Calderón, y cuya estrategia continuó con Enrique Peña Nieto, a pesar del consenso internacional para cambiar hacia una política de salud. Como consecuencia de esta continuidad las cifras de asesinatos, torturas y desapariciones forzadas han subido de manera estrepitosa y han desencadenado una ola de corrupción e impunidad en todas las regiones del país,<sup>3</sup> situación que hace necesario cambiar el paradigma con el cual enfrentamos este problema.

En el caso del consumo de marihuana, a pesar de las políticas prohibicionistas, no ha habido una disminución significativa de su consumo: la Encuesta Nacional de Adicciones revela que el consumo de marihuana fue de 1.2 por ciento en 2011.

Se estima que entre 15 por ciento y 26 por ciento del ingreso de los cárteles mexicanos viene de la venta de marihuana a Estados Unidos, además según la Secretaría de Seguridad Pública el mercado mexicano representa tan sólo 15 por ciento de éste, lo cual implica que sólo 4.3 por ciento del ingreso de los grupos criminales viene de la venta de cannabis en México.<sup>4</sup>

Más allá de estos datos, el principal motivo para buscar la despenalización -al igual que la Suprema Corte de Justicia la Nación-, es la defensa de las libertades individuales, pues su prohibición contraviene el principio constitucional del libre desarrollo de la personalidad.<sup>5</sup> En este sentido el Alto Tribunal concluye en la referida sentencia de amparo en revisión, que:

...esta Suprema Corte ha reconocido que el derecho al libre desarrollo de la personalidad da cobertura en principio a una gran variedad de acciones y decisiones conectadas directamente con el ejercicio de la autonomía individual”.

...la elección de alguna actividad recreativa o lúdica es una decisión que pertenece indudablemente a la esfera de autonomía personal que debe estar protegida por la Constitución.

...esta Primera Sala considera que se trata de una medida que no sólo innecesaria, al existir medios alternativos igualmente idóneos que afectan en un menor grado el derecho al libre desarrollo de la personalidad, sino que además es desproporcionada en estricto sentido, toda vez que genera una protección mínima a la salud y orden público frente a la intensa intervención al derecho de las personas a decidir qué actividades lúdicas desean realizar.”

...este Alto Tribunal considera que pertenece al estricto ámbito de la autonomía individual protegido por el derecho al libre desarrollo de la personalidad la posibilidad de decidir responsablemente si desea experimentar los efectos de esa sustancia a pesar de los daños que esta actividad puede generarle a una persona.”

Una libertad concebida sin restricciones, le debe corresponder una actuación estatal sin intervenciones, incluso las paternalistas, sobre tal libertad. Lo resuelto por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación obliga a este Poder Legislativo a eliminar cualquier autorización, por mínima que sea, al uso recreativo y lúdico de la marihuana por parte del

Estado mexicano. Consecuente con lo resuelto, esta iniciativa elimina la autorización vigente que se debe solicitar ante la Comisión Federal para la Protección de Riesgos Sanitarios, establecida en los artículos 235, 237, 245, 247 y 248 de la Ley General de Salud.

Despenalizar el consumo de cannabis con fines lúdicos o recreativos permite, como primer paso, reconocer a los usuarios como sujetos de derechos, que incluyen el derecho a la salud, a la información, a la autonomía, al libre desarrollo de la personalidad, a la no discriminación y al debido proceso.

Según el estudio del CEDD, en México, durante 2009 y 2013, fueron detenidas 140 mil 860 personas por consumo de drogas, y fueron iniciadas por esta causa 53 mil 769 averiguaciones previas.<sup>6</sup> Bajo este régimen, la policía extorsiona constantemente a los ciudadanos, afectando las percepciones que tienen sobre el sistema de justicia. Una encuesta aplicada en el Distrito Federal reveló que dos tercios de los consumidores son extorsionados por la policía u otra autoridad pública.<sup>7</sup>

Recordemos que la Ley de Narcomenudeo, aprobada en agosto de 2009, se estableció en la Ley General de Salud una “Tabla de Orientación de Dosis Máximas y Consumo Personal”, en la cual se fijan cantidades máximas de posesión que pueden ser consideradas como dosis para consumo personal. Cuando la posesión de dichas sustancias es menor de 1,000 veces en lo establecido en la tabla, no se considera narcotráfico sino narcomenudeo y queda en el ámbito de competencia de los Estados con ciertas excepciones. Esta reforma logró disminuir significativamente los casos de delitos contra la salud perseguidos por la Federación pero a nivel local tuvo un efecto opuesto.

De acuerdo con una encuesta realizada por el Centro de Investigaciones y Docencia Económica, al preguntar sobre la sustancia por la que fueron sentenciados, 58.7 por ciento de las personas reporta que se trataba por marihuana. De 60 por ciento de los presos mexicanos tienen sentencias por delitos contra la salud, 40 por ciento están por posesión o consumo de drogas. Esto revela una política de drogas enfocada en capturar a traficantes menores y o a consumidores de sustancias ilícitas, en lugar de tratar a la persona desde un enfoque de salud pública.

Esta iniciativa incorpora un transitorio en el cual dispone a las entidades federativas a adecuar y homologar sus leyes locales con el propósito de ayudar en la despresurización

de las cárceles en México. Reducir la sobrepoblación en las cárceles ayudaría a un sistema penitenciario mexicano que se encuentra en un estado deplorable, los presos viven en condiciones de hacinamiento que violan los derechos humanos impidiendo la reinserción de los ciudadanos a la sociedad como sujetos productivos. Nuestro sistema penitenciario se encuentra entre 250 por ciento a 305 por ciento de su capacidad; en una celda para 6 personas, en realidad viven entre 14 y 20 personas<sup>8</sup>.

Hay quienes van más allá con proyecciones que argumentan que el segundo paso, la legalización de la marihuana, podría ayudar a uno de los grandes retos que enfrenta nuestro país: la precariedad en los empleos formales. La legalización podría generar amplios empleos formales en la agricultura, una industria que tan sólo de enero a agosto de 2015 ha perdido 52.9 mil empleos formales de acuerdo con los datos oficiales del Instituto Mexicano del Seguro Social. Hasta agosto del 2015, la agricultura tiene 357.5 mil empleados formales, lo que representa 2.1 por ciento de los empleos formales del país<sup>9</sup>.

Bajo un régimen prohibicionista, prohibir significa ignorar y simplificar los problemas que puede tener el consumo de marihuana e ignorar sus posibles soluciones. Despenalizar implica dar un primer paso hacia un proceso de legalización, es decir, crear un marco de regulación y un diseño de política pública que permita que el Estado regular y tener incidencia sobre su consumo y distribución.

Por lo expuesto, se somete a su consideración, la presente iniciativa con proyecto de

### **Decreto que reforma y adiciona distintas disposiciones del Código Penal Federal, y de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada**

**Artículo Primero.** Se añade un último párrafo a los artículos 194 y 195; se adiciona una fracción y un último párrafo al 195 bis; y se reforma el artículo 198, todos del Código Penal Federal.

#### **Artículo 194. ...**

I. ...

II. ...

III. ...; y

IV. ...

...

Las conductas o actos que comprenden el uso lúdico o recreativo de cannabis sativa, índica y americana o marihuana, su resina preparados y semillas, así como el psicotrópico “tetrahidrocannabinol” (THC), los isómeros D6a (10a), D6a (7), D7, D8, D9, D10, D9 (11) y sus variantes estereoquímicas, no podrán ser objeto de persecución penal, ni requerirán autorización previa a que se refiere la Ley General de Salud.

Para efectos de esta ley se entienden por conductas o actos con fines lúdicos o recreativos: siembra, cultivo, cosecha, preparación, acondicionamiento, posesión, transporte, empleo y en general todo uso relacionado con el consumo lúdico y personal, excluyendo expresamente los actos de comercio.

Artículo 195. ...

...

...

Cuando se trate de siembra, cultivo, cosecha, preparación, posesión y transporte de cannabis sativa, índica y americana o marihuana, su resina preparados y semillas, así como el psicotrópico “tetrahidrocannabinol” (THC), los isómeros D6a (10a), D6a (7), D7, D8, D9, D10, D9 (11) y sus variantes estereoquímicas, con fines lúdicos o recreativos y de consumo personal, excluyendo expresamente los actos de comercio, no podrán ser objeto de persecución penal, ni requerirán autorización previa a que se refiere la Ley General de Salud.

Artículo 195 Bis. ...

...

I. ...

II. ...

III. Cannabis sativa, índica y americana o marihuana, su resina preparados y semillas, así como el psicotrópico “tetrahidrocannabinol” (THC), los isómeros D6a (10a), D6a (7), D7, D8, D9, D10, D9 (11) y sus variantes estereoquímicas, con fines lúdi-

cos o recreativos y de consumo personal, excluyendo expresamente los actos de comercio.

...

Para efectos de esta ley se entiende por uso lúdico o recreativo y de consumo personal: el uso con la intención de crear o mejorar la experiencia recreativa, para el refresco terapéutico del propio cuerpo o mente.

...

La posesión de cannabis sativa, índica y americana o marihuana, su resina preparados y semillas, así como el psicotrópico “tetrahidrocannabinol” (THC), los isómeros D6a (10a), D6a (7), D7, D8, D9, D10, D9 (11) y sus variantes estereoquímicas, con fines de uso lúdico o recreativo y de consumo personal, no podrá ser investigada, perseguida y, en su caso, sancionada por las autoridades del fuero común.

Artículo 198. ...

...

...

...

La siembra, cultivo o cosecha de plantas de marihuana no será punible cuando estas actividades se lleven a cabo con fines médicos, científicos, lúdicos, recreativos o de consumo personal en los términos y condiciones de la autorización que para tal efecto emita el Ejecutivo federal.

**Artículo Segundo.** Se reforma el artículo 2, fracción I, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

Artículo 2o. ...

I. Terrorismo, previsto en los artículos 139 al 139 Ter, financiamiento al terrorismo previsto en los artículos 139 Quáter y 139 Quinques y terrorismo internacional previsto en los artículos 148 Bis al 148 Quáter; contra la salud, previsto en los artículos 194 y 195, párrafo primero, tomando como excepción lo previsto en el último párrafo de dichos artículos; falsificación o alteración de moneda, previstos en los artículos 234, 236 y 237; el pre-

visto en la fracción IV del artículo 368 Quáter en materia de hidrocarburos; operaciones con recursos de procedencia ilícita, previsto en el artículo 400 Bis; y el previsto en el artículo 424 Bis, todos del Código Penal Federal;

II. ...

III. ...

IV. ...

V. ...

VI. ...

VII. ...

### Transitorios

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

**Segundo.** Se exhorta al Centro Nacional para la Prevención y Control de Adicciones para que, en un plazo de seis meses posterior a la entrada en vigor del presente decreto, diseñe un programa de información sobre el consumo de drogas y sus riesgos, así como la prevención de las adicciones.

**Tercero.** En un plazo de un año a partir de la entrada en vigor del presente decreto, las entidades federativas deberán homologar las leyes locales y reglamentos de acuerdo a lo establecido en el presente decreto.

### Notas

1 “La Corte concede un segundo amparo a favor del uso recreativo de la marihuana en México”, *Animal Político*. Disponible en:

<https://www.animalpolitico.com/2018/04/corte-amparo-uso-recreativo-marihuana/>

2 CEDD. “En busca de los derechos: usuarios de drogas y las respuestas estatales en AL” Recuperado de:

[http://www.drogasyderecho.org/publicaciones/prop\\_del/reporte-completo.pdf](http://www.drogasyderecho.org/publicaciones/prop_del/reporte-completo.pdf)

3 Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, “Violaciones graves a derechos humanos en la guerra contra las drogas en México” Recuperado de:

<http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-violaciones-graves-a-ddhh-en-la-guerra-contra-las-drogas-en-mexico.pdf>

4 Legalización de la marihuana ¿ilusiones pachecas?. Democracia deliberada. Recuperado de:

<http://democraciadeliberada.tumblr.com/post/63037867896/legalizaci%C3%B3n-de-la-marihuana-ilusiones-pachecas>

5 Delman, Edward. *Is smocking weed a human right?* The Atlantic. Recuperado de:

<http://www.theatlantic.com/international/archive/2015/11/mexico-marijuana-legal-human-right/415017/>

6 Obra citada. CEDD. “En busca de los derechos: usuarios de drogas y las respuestas estatales en AL”

7 Obra citada. Primera encuesta de uso de drogas ilegales en la Ciudad de México.

8 Zepeda, Guillermo. Recuperado de:

<http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/08/El-Sistema-Penitenciario-Mexicano-GZEPEDAL-2013.pdf>

9 Ríos, Viridiana. “El empleo que la marihuana generará”. En el *Excelsior*. Recuperado de:

<http://www.excelsior.com.mx/opinion/viridiana-rios/2015/11/08/1055935>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de abril de 2018.— Diputado Jorge Álvarez Maynez (rúbrica).»

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



## LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

«Iniciativa que reforma el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a cargo del diputado Álvaro Ibarra Hinojosa, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, diputado federal Álvaro Ibarra Hinojosa, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 6, fracciones I y IV, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados; el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 116 y los numerales 1 y 2 del artículo 122 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y demás relativos y aplicables, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

El juicio político es uno de los dos procedimientos jurisdiccionales a nivel de la Constitución Política federal que tiene el Congreso de la Unión, siendo el otro la declaración de procedibilidad para delitos cometidos por servidores públicos.

El procedimiento en mención es un mecanismo de control político, que va dirigido a servidores públicos de alto rango de los tres poderes de la Unión, así como órganos constitucionalmente autónomos, y demás sujetos, conforme a lo establecido por el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a letra dice:

### Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

**Artículo 110.** Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, el consejero Presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos cons-

titucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los ejecutivos de las entidades federativas, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, así como los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este Título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculcado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

Esta habilitación constitucional que permite al Poder Legislativo desahogar el procedimiento de juicio político, genera un equilibrio de poderes, ya que permite concretamente que el Legislativo pueda sancionar las conductas violatorias a la Constitución y las leyes secundarias que comentan los Secretarios de Estado, magistrados y demás funcionarios de alto rango, pudiendo sancionarlos con la destitución o inhabilitación.

Ahora bien, para efectos de iniciar el procedimiento conforme al artículo 12, inciso c) de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, norma que regula el procedimiento de juicio político, el órgano encargado de determinar dicha procedibilidad es la Subcomisión de Examen Previo de Juicios Políticos, que está conformada por 14 integrantes siendo la mitad de la Comisión de Justicia y la otra mitad de la Comisión de Gobernación en la Cámara de Diputados. Éste órgano debe analizar si el sujeto de la denuncia de juicio se encuentre entre aquellos del artículo 110 de la Constitución federal y si los hechos y los elementos de prueba son suficientes para determinar el inicio del procedimiento.

Es importante tener presente que estas reglas procedimentales, que se encuentran insertas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se encuentran justamente en esta legislación que fue emitida el 31 de diciembre de 1982, y que únicamente ha sido reformado en 17 ocasiones.

En mi labor en esta Cámara de Diputados, he tenido la responsabilidad de ser Co presidente de la Subcomisión de Examen Previo de Juicios Políticos, labor que se ha desempeñado con gran compromiso y arduo trabajo, caracterizada por haber desahogado casi la mitad de los expedientes pendientes desde casi más de 13 años, dejando claro el compromiso de atender las denuncias ciudadanas, siempre bajo los principios de legalidad y garantía constitucional de justicia pronta y expedita, ante el histórico rezago que se vivía.

En esta labor, y en la aplicación de la norma secundaria, he podido observar algunas situaciones concretas en las que se podría mejorar el desempeño de la labor materialmente jurisdiccional que llevamos a cabo en la Subcomisión de Examen Previo.

Una de ellas fundamental es la actualización de la norma procedimental aplicable en todas las cuestiones no previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como en la apreciación de las pruebas, supuesto que se regula en el artículo 45 de la multicitada ley, y que señala que se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Penales, tal como se muestra a continuación:

### **Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos**

**Artículo 45.-** En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del **Código Federal de Procedimientos Penales**. Asimismo, se atenderán, en lo conducente, las del Código Penal.

Como todos sabemos, derivado de la entrada en vigor del nuevo sistema de justicia penal, el 18 de junio del 2016, también entro en vigor el Código Nacional de Procedimientos Penales, en el que se estableció en el régimen transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo del 2014, mismo que fue reformado en su artículo tercero el 17 de junio del 2016, lo que a letra se señala:

#### **Transitorios**

#### **Artículo Tercero. Abrogación**

**El Código Federal de Procedimientos Penales** publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 1934, y los de las respectivas entidades federativas vigentes a la entrada en vigor del presente Decreto, **quedarán abrogados para efectos de su aplicación en los procedimientos penales** que se inicien a partir de la entrada en vigor del presente Código, sin embargo respecto a los procedimientos penales que a la entrada en vigor del presente ordenamiento se encuentren en trámite, continuarán su sustanciación de conformidad con la legislación aplicable en el momento del inicio de los mismos.

En consecuencia, el presente Código será aplicable para los procedimientos penales que se inicien a partir de su entrada en vigor, con independencia de que los hechos hayan sucedido con anterioridad a la entrada en vigor del mismo.

Por estas razones, y bajo el principio de exacta aplicación de la ley penal, es imperativo hacer el ajuste a la ley que regula el procedimiento de juicio político, siendo asimismo, el aplicable en el juicio de procedencia en materia penal, para efectos de que sea consistente la norma sancionadora de los servidores públicos, con el nuevo sistema de justicia penal, por cuanto hace a las cuestiones no previstas y a la apreciación del caudal probatorio que desahoga la Sección Instructora en ambos procedimientos.

Para clarificar la propuesta de modificación se adjunta el cuadro siguiente:

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
<b>ARTÍCULO 45.-</b> En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código <del>Federal</del> de Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderán, en lo conducente, las del Código Penal.	<b>ARTÍCULO 45.-</b> En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código <b>Nacional</b> de Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderán, en lo conducente, las del Código Penal.

Por lo expuesto, se somete a su consideración la presente iniciativa con proyecto de

### Decreto por la que se reforma el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

**Único.** Se reforma el artículo 45 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para quedar como sigue:

**Artículo 45.** En todas las cuestiones relativas al procedimiento no previstas en esta Ley, así como en la apreciación de las pruebas, se observarán las disposiciones del Código **Nacional** de Procedimientos Penales. Asimismo, se atenderán, en lo conducente, las del Código Penal.

#### Transitorio

**Único:** 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 24 de abril de 2018.— Diputado Álvaro Ibarra Hinojosa (rúbrica).»

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

## LEY GENERAL DE SALUD

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud, a cargo del diputado Jorge Álvarez Maynez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

El suscrito, diputado Jorge Álvarez Maynez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, en apego a las facultades y atribuciones conferidas por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6, numeral 1, fracción I, y artículos 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, somete a consideración de esta asamblea la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona distintas disposiciones de la Ley General de Salud, bajo la siguiente

### Exposición de Motivos

El 11 de abril del presente año, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) emitió un fallo histórico: otorgó un amparo, dentro del expediente 1115/2017 al abogado Ulrich Richter, quien había solicitado ante la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris) la autorización para consumir marihuana de manera recreativa, regular y personal, así como sembrar, cultivar, cosechar, preparar, poseer, transportarla, sin fines comerciales o de distribución. La autorización le había sido negada, por lo que acudió ante la SCJN, y el máximo tribunal le otorgó un amparo para permitirle el consumo lúdico de la planta. El proyecto aprobado ampara y protege a Ulrich Richter de los artículos 235, 237, 245, 247 y 248 de la Ley de Salud.<sup>1</sup>

Se trata del segundo fallo paradigmático que la SCJN —último intérprete de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos— ha emitido en la materia. Cabe recordar que el 4 de noviembre de 2015, la SCJN amparó a cuatro activistas de la organización Sociedad Mexicana de Autoconsumo Responsable y Tolerante (SMART). En dicho fallo, al igual que en el que ampara a Richter, la SCJN declaró inconstitucionales los artículos 235, 237, 245, 247 y 248, todos de la Ley General de Salud.

En ese sentido, desde el 4 de noviembre de 2015, la Suprema Corte de la Nación le dejó una tarea a este Poder Legislativo que debe atender con responsabilidad. La discusión en materia de salud pública y combate en materia de política de drogas se abrió. Se rompió el paradigma prohi-

bicionista del uso, consumo y posesión de la marihuana. La Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó en la sentencia del amparo en revisión 237/2014, a cargo del ministro ponente Arturo Zaldívar, promovido por la Sociedad Mexicana de Autoconsumo Responsable y Tolerable, AC (SMART), contra la negativa de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris), a fin de que sus miembros pudieran producir y consumir marihuana de forma lúdica y sin fines de lucro, lo siguiente:

**“... resultan inconstitucionales los artículos 235, 237, 245, 247 y 248, todos de la Ley General de Salud, en las porciones que establecen una prohibición para que la Secretaría de Salud emita autorizaciones para la realización de los actos relacionados con el consumo personal con fines recreativos (sembrar, cultivar, cosechar, preparar, poseer, transportar), en relación única y exclusivamente con el estupefaciente “cannabis” (sativa, índica y americana o mariguana, su resina, preparados y semillas) y el psicotrópico “THC” (tetrahidrocannabinol, los siguientes isómeros: ?6a (10a), ?6a (7), ?7, ?8, ?9, ?10, ?9 (11) y sus variantes estereoquímicas), en conjunto conocidos como “marihuana”, declaratoria de inconstitucionalidad que no supone en ningún caso autorización para realizar actos de comercio, suministro o cualquier otro que se refiera a la enajenación y/o distribución de las sustancias antes aludidas.”**

La política prohibicionista en materia de drogas que domina el escenario internacional, y que hemos replicado en México, ha probado ser fallida. En un estudio elaborado por el Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD), en donde se analiza la relación entre los consumidores de drogas y las políticas estatales de diferentes países en América Latina, señala que las políticas públicas de estos países “parten de un enfoque represivo y prohibicionista que no distingue entre los diferentes tipos de uso y/o entre sustancias o usuarios; por lo tanto, resultan inadecuados para atender los daños causados por el uso problemático de drogas”<sup>2</sup>

Este tipo de políticas han empujado al Estado a tomar el tema del consumo de drogas desde una perspectiva de seguridad, que llevó a una guerra contra el narcotráfico durante la administración de Felipe Calderón, y cuya estrategia continuó con Enrique Peña Nieto, a pesar del consenso internacional para cambiar hacia una política de salud. Como consecuencia de esta continuidad las cifras de asesinatos, torturas y desapariciones forzadas han subido de manera

estrepitosa y han desencadenado una ola de corrupción e impunidad en todas las regiones del país,<sup>3</sup> situación que hace necesario cambiar el paradigma con el cual enfrentamos este problema.

En el caso del consumo de marihuana, a pesar de las políticas prohibicionistas, no ha habido una disminución significativa de su consumo: la Encuesta Nacional de Adicciones revela que el consumo de marihuana fue de 1.2 por ciento en 2011.

Se estima que entre 15 y 26 por ciento del ingreso de los cárteles mexicanos viene de la venta de marihuana a Estados Unidos de América (EUA), además según la Secretaría de Seguridad Pública el mercado mexicano representa tan sólo 15 por ciento de éste, lo cual implica que sólo 4.3 por ciento del ingreso de los grupos criminales viene de la venta de cannabis en México.<sup>4</sup>

Más allá de estos datos, el principal motivo para buscar la despenalización –al igual que la Suprema Corte de Justicia la Nación–, es la defensa de las libertades individuales, pues su prohibición contraviene el principio constitucional del libre desarrollo de la personalidad.<sup>5</sup> En este sentido el alto tribunal concluye en la referida sentencia de amparo en revisión, que:

“... esta Suprema Corte ha reconocido que el derecho al libre desarrollo de la personalidad da cobertura en principio a una gran variedad de acciones y decisiones conectadas directamente con el ejercicio de la autonomía individual.”

“... la elección de alguna actividad recreativa o lúdica es una decisión que pertenece indudablemente a la esfera de autonomía personal que debe estar protegida por la Constitución.”

“... esta Primera Sala considera que se trata de una medida que no sólo innecesaria, al existir medios alternativos igualmente idóneos que afectan en un menor grado el derecho al libre desarrollo de la personalidad, sino que además es desproporcionada en estricto sentido, toda vez que genera una protección mínima a la salud y orden público frente a la intensa intervención al derecho de las personas a decidir qué actividades lúdicas desean realizar.”

“...este alto tribunal considera que pertenece al estricto ámbito de la autonomía individual protegido por el de-

recho al libre desarrollo de la personalidad la posibilidad de decidir responsablemente si desea experimentar los efectos de esa sustancia a pesar de los daños que esta actividad puede generarle a una persona.”

Una libertad concebida sin restricciones, le debe corresponder una actuación estatal sin intervenciones, incluso las paternalistas, sobre tal libertad. Lo resuelto por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación obliga a este Poder Legislativo a eliminar cualquier autorización, por mínima que sea, al uso recreativo y lúdico de la marihuana por parte del Estado mexicano. Consecuente con lo resuelto, esta iniciativa elimina la autorización vigente que se debe solicitar ante la Comisión Federal para la Protección de Riesgos Sanitarios, (Cofepris), establecida en los artículos 235, 237, 245, 247 y 248 de la Ley General de Salud.

Despenalizar el consumo de cannabis con fines lúdicos o recreativos permite, como primer paso, reconocer a los usuarios como sujetos de derechos, que incluyen el derecho a la salud, a la información, a la autonomía, al libre desarrollo de la personalidad, a la no discriminación y al debido proceso.

Según el estudio del CEDD, en México, durante los años 2009 y 2013, fueron detenidas 140 mil 860 personas por consumo de drogas, y fueron iniciadas por esta causa 53 mil 769 averiguaciones previas.<sup>6</sup> Bajo este régimen, la policía extorsiona constantemente a los ciudadanos, afectando las percepciones que tienen sobre el sistema de justicia. Una encuesta aplicada en el Distrito Federal reveló que dos tercios de los consumidores son extorsionados por la policía u otra autoridad pública.<sup>7</sup>

Recordemos que la Ley de Narcomenudeo, aprobada en agosto de 2009, se estableció en la Ley General de Salud una “Tabla de Orientación de Dosis Máximas y Consumo Personal”, en la cual se fijan cantidades máximas de posesión que pueden ser consideradas como dosis para consumo personal. Cuando la posesión de dichas sustancias es menor de 1,000 veces en lo establecido en la tabla, no se considera narcotráfico sino narcomenudeo y queda en el ámbito de competencia de los estados con ciertas excepciones. Esta reforma logró disminuir significativamente los casos de delitos contra la salud perseguidos por la federación pero a nivel local tuvo un efecto opuesto.

De acuerdo con una encuesta realizada por el Centro de Investigaciones y Docencia Económica (CIDE), al preguntar sobre la sustancia por la que fueron sentenciados, 58.7 por

ciento de las personas reporta que se trataba por marihuana. De 60 por ciento de los presos mexicanos que tienen sentencias por delitos contra la salud, 40 por ciento están por posesión o consumo de drogas. Esto revela una política de drogas enfocada en capturar a traficantes menores y/o a consumidores de sustancias ilícitas, en lugar de tratar a la persona desde un enfoque de salud pública.

Esta iniciativa incorpora un transitorio en el cual dispone a las entidades federativas a adecuar y homologar sus leyes locales con el propósito de ayudar en la despresurización de las cárceles en México. Reducir la sobrepoblación en las cárceles ayudaría a un sistema penitenciario mexicano que se encuentra en un estado deplorable, los presos viven en condiciones de hacinamiento que violan los derechos humanos impidiendo la reinserción de los ciudadanos a la sociedad como sujetos productivos. Nuestro sistema penitenciario se encuentra entre 250 a 305 por ciento de su capacidad; en una celda para 6 personas, en realidad viven entre 14 y 20 personas.<sup>8</sup>

Hay quienes van más allá con proyecciones que argumentan que el segundo paso, la legalización de la marihuana, podría ayudar a uno de los grandes retos que enfrenta nuestro país: la precariedad en los empleos formales. La legalización podría generar amplios empleos formales en la agricultura, una industria que tan sólo de enero a agosto de 2015 ha perdido 52.9 mil empleos formales de acuerdo con los datos oficiales del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Hasta agosto de 2015, la agricultura tiene 357.5 mil empleados formales, lo que representa 2.1 por ciento de los empleos formales del país.<sup>9</sup>

Bajo un régimen prohibicionista, prohibir significa ignorar y simplificar los problemas que puede tener el consumo de marihuana e ignorar sus posibles soluciones. Despenalizar implica dar un primer paso hacia un proceso de legalización, es decir, crear un marco de regulación y un diseño de política pública que permita al Estado regular y tener incidencia sobre su consumo y distribución.

Por todo lo anteriormente expuesto, se somete a su consideración la presente iniciativa con proyecto de

### **Decreto que reforma y adiciona distintas disposiciones de la Ley General de Salud**

**Artículo Único.** Se reforman los artículos 234, 235 Bis, y 479; y, se añade un último párrafo a los artículos 247, 456, 474, 477 y 478, todos de la **Ley General de Salud**.

**Artículo 234.** Para los efectos de esta Ley, se consideran estupefacientes:

...

BUTIRATO DE DIOXAFETILO (etil 4-morfolin-2,2-difenilbutirato).

CETOBEMIDONA (4-meta-hidroxifenil-1-metil-4-propionilpiperidina) o 1-metil-4-metahidroxifenil-4-propionilpiperidina).

...

[...]

[...]

**Artículo 235 Bis.** La Secretaría de Salud deberá diseñar y ejecutar políticas públicas que regulen el uso medicinal y **recreativo** de la cannabis sativa, índica y americana o marihuana y **sus derivados farmacológicos**, entre los que se encuentra el tetrahidrocannabinol, sus isómeros y variantes estereoquímicas, así como normar la investigación y producción nacional de los mismos.

**Artículo 247.** [...]

I. [...]

II. [...]

III. [...]

IV. [...]

V. [...]

VI. [...]

Los actos a que se refiere este artículo sólo podrán realizarse con fines médicos y científicos, y requerirán, al igual que las sustancias respectivas, autorización de la Secretaría de Salud.

**En el caso exclusivo del tetrahidrocannabinol (THC), los siguientes isómeros: D6a (10a), D6a (7), D7, D8, D9, D10, D9 (11) y sus variantes estereoquímicas, los actos a que se refiere este artículo podrán realizarse con fines**

**lúdicos o recreativos, sin previa autorización de la Secretaría de Salud.**

**Artículo 456.** [...].

**En el caso exclusivo de los actos o conductas que comprenden el uso lúdico de cannabis sativa, índica y americana o marihuana, su resina preparados y semillas, así como el psicotrópico “tetrahidrocannabinol” (THC), los isómeros D6a (10a), D6a (7), D7, D8, D9, D10, D9 (11) y sus variantes estereoquímicas, no requerirán autorización previa de la Secretaría de Salud, por lo tanto no podrán ser objeto de las sanciones a que refiere el presente Artículo.**

**Artículo 474.** [...]:

I. [...].

II. [...].

III. [...].

IV. [...]:

a) [...], o

b) [...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

[...].

**Las conductas o actos que comprenden el uso lúdico o recreativo de cannabis sativa, índica y americana o ma-**

rihuana, su resina preparados y semillas, así como el psicotrópico “tetrahidrocannabinol” (THC), los isómeros D6a (10a), D6a (7), D7, D8, D9, D10, D9 (11) y sus variantes estereoquímicas, no podrán ser objeto de persecución penal.

Para efectos de esta ley se entienden por conductas o actos con fines lúdicos o recreativos: siembra, cultivo, cosecha, preparación, acondicionamiento, posesión, transporte, empleo y en general todo uso relacionado con el consumo lúdico y personal, excluyendo expresamente los actos de comercio.

Artículo 477. [...].

[...].

No se procederá penalmente por este delito en contra de quien posea cannabis sativa, índica y americana o marihuana, su resina preparados y semillas, así como el psicotrópico “tetrahidrocannabinol” (THC), los isómeros D6a (10a), D6a (7), D7, D8, D9, D10, D9 (11) y sus variantes estereoquímicas, con fines lúdicos o recreativos y de consumo personal.

Artículo 478. [...].

[...].

En el caso exclusivo de los actos o conductas que comprenden el uso lúdico de cannabis sativa, índica y americana o marihuana, su resina preparados y semillas, así como el psicotrópico “tetrahidrocannabinol” (THC), los isómeros D6a (10a), D6a (7), D7, D8, D9, D10, D9 (11) y sus variantes estereoquímicas, no podrán ser objeto de persecución penal, ni objeto de orientación o prevención a que hace referencia el presente Artículo.

Artículo 479. [...].

Tabla de Orientación de Dosis Máximas de Consumo Personal e Inmediato	
Narcótico	Dosis máxima de consumo personal e inmediato
[...]	[...]
[...]	[...]
Diacetilmorfina o Heroína	50 mg.
Cannabis Sativa, Indica y americana o mariguana, su resina preparados y semillas, así como el psicotrópico “tetrahidrocannabinol” (THC), los isómeros ?6a (10a), ?6a (7), ?7, ?8, ?9, ?10, ?9 (11) y sus variantes estereoquímicas.	Su consumo personal e inmediato con fines lúdicos o recreativos queda exento de restricción alguna respecto a la dosis máxima respectiva.
Cocaína	500 mg.
[...]	[...]
[...]	[...]
[...]	[...]
[...]	[...]

### Transitorios

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

**Segundo.** Se exhorta al Centro Nacional para la Prevención y Control de Adicciones para que, en un plazo de seis meses posterior a la entrada en vigor del presente decreto, diseñe un programa de información sobre el consumo de drogas y sus riesgos, así como la prevención de las adicciones.

**Tercero.** En un plazo de un año a partir de la entrada en vigor del presente decreto, las entidades federativas deberán homologar las leyes locales y reglamentos de acuerdo a lo establecido en el presente decreto.

### Notas

1 La Corte concede un segundo amparo a favor del uso recreativo de la mariguana en México, Animal Político. Disponible en:

<https://www.animalpolitico.com/2018/04/corte-amparo-uso-recreativo-mariguana/>

2 CEDD. “En busca de los derechos: usuarios de drogas y las respuestas estatales en AL” Recuperado de:

[http://www.drogasyderecho.org/publicaciones/prop\\_del/reporte-completo.pdf](http://www.drogasyderecho.org/publicaciones/prop_del/reporte-completo.pdf)

3 CMDPDH. “Violaciones graves a Derechos Humanos en la Guerra contra las drogas en México” Recuperado de:

<http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-violaciones-graves-a-ddhh-en-la-guerra-contra-las-drogas-en-mexico.pdf>

4 Legalización de la marihuana ¿ilusiones pachecas? Democracia deliberada. Recuperado de:

<http://democraciadeliberada.tumblr.com/post/63037867896/legalizaci%C3%B3n-de-la-marihuana-ilusiones-pachecas>

5 Delman, Edward. Is smocking weed a human right? The Atlantic. Recuperado de:

<http://www.theatlantic.com/international/archive/2015/11/mexico-marijuana-legal-human-right/415017/>

6 Op. cit. CEDD. “En busca de los derechos: usuarios de drogas y las respuestas estatales en AL”

7 Op.cit. Primera encuesta de uso de drogas ilegales en la Ciudad de México.

8 Zepeda, Guillermo. Recuperado de:

<http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/08/El-Sistema-Penitenciario-Mexicano-GZEPEDAL-2013.pdf>

9 Ríos, Viridiana. El empleo que la marihuana generará. *El Excelsior*. Recuperado de: <http://www.excelsior.com.mx/opinion/viridianarios/2015/11/08/1055935>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de abril de 2018.— Diputado Jorge Álvarez Maynez (rúbrica).»

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

---

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE  
LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

---

«Iniciativa que reforma el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Álvaro Ibarra Hinojosa, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, diputado federal Álvaro Ibarra Hinojosa, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción

II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, fracción I y IV, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados; 55, fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 116 y los numerales 1 y 2 del artículo 122 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y demás relativos y aplicables, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma la Base Tercera de la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

Respecto a la propuesta que presento ante esta soberanía, se toma como base de la misma una investigación ciudadana realizada por el ciudadano Emanuel López Sáenz, misma que se encuentra disponible para su consulta completa en la siguiente página: <http://revpoliticas.uanl.mx/RPGyC/index.php/RPGyC/article/view/49/43>

Esto, ya que se realiza un planteamiento, en el que quien suscribe, ve oportuno mejorar el mecanismo de participación ciudadana denominado consulta popular, ya que, es un instrumento jurídico de reciente creación, y que, siendo así, de necesario estudio para su mejoramiento.

Se transcribe el estudio ciudadano realizado:

### **La consulta popular en México: un replanteamiento para superar la inoperabilidad a la luz de los primeros resultados y los modelos latinoamericanos**

#### **1. Introducción, marco teórico y pregunta de investigación**

La figura de la consulta popular surge recientemente en el marco jurídico mexicano a la par de las figuras como la iniciativa ciudadana y los gobiernos independientes.

En razón de este nuevo instrumento de participación democrática, es necesario cuestionarnos sobre la eficiencia del mismo, evaluando los aspectos a mejorar –en caso de haberlos- para darle plena vigencia a la intención hoy en día más enfática, de crear lazos más sólidos entre el Gobierno y la participación de sus ciudadanos, situación que fortalece la gobernabilidad de un país.



Dicho planteamiento surge, ya que en un análisis de las primeras peticiones para llevar a cabo diversas consultas populares en la jornada electoral del año 2015, todas fueron desechadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien tiene a su cargo previamente el análisis de la constitucionalidad de aquellas, concluyendo que, todos los temas planteados estaban prohibidos por la Constitución.

Lo anterior ha llevado a un debate reciente en distintas latitudes que nos lleva a la siguiente pregunta de investigación: ¿es de replantear la figura de consulta popular? Esto ya que actualmente aún y cuando es un modelo de participación que busca empoderar al ciudadano, viendo la experiencia del 2015 y con el fin de dar plena vigencia al derecho ciudadano de participar, es pertinente estudiar las limitantes constitucionales para no caer en el absurdo de tener por un lado el requisito constitucional de la trascendencia nacional, y por el otro, la inconstitucionalidad y por lo tanto, la inoperancia de la consulta por la amplitud de las restricciones de la Carta Magna.

Es por esto que, mediante un estudio metodológico de derecho comparado, se presenta esta investigación, para efectos de revisar la normatividad y las mejores prácticas de países que cuentan con figuras de consulta popular similares, presentando las conclusiones correspondientes.

## 2. Metodología de estudio

La presente investigación se abordará siguiendo los métodos deductivo y comparado.

El método deductivo, será a partir del análisis y recopilación de información que sobre el tema en particular existe (lo general), derivando en argumentos que nos permitan llegar a una conclusión aplicable al caso mexicano (lo particular).

El segundo, el método comparado, se realizará partiendo de la perspectiva de varios comparatistas. Es necesario, primeramente definir el derecho comparado, en específico, el derecho público comparado, por ser la consulta popular, una figura jurídica de derecho público, para posteriormente destacar algunos elementos esenciales del método que usaremos como base.

Analizando, definiciones de distintos comparatistas, y tomando los elementos esenciales de cada definición para construir un concepto, se puede definir al derecho público comparado <sup>1</sup> como la rama del derecho público entendida

como operación intelectual (Scarciglia, 2006), o manera de analizar o de confrontar sistemas jurídicos de derecho público, o los componentes del mismo (como institutos, normativas, interpretaciones jurisprudenciales, etc.), que tiene por finalidad principal el operar una confrontación de aquellas reglas jurídicas que concurren de diversas maneras a imprimir un cierto orden al conocimiento en función de ciertos objetivos (Bognetti, 1994), organizándolo sistemáticamente en el sector que les compete; propone clasificaciones<sup>2</sup> de institutos y sistemas, por medio de analogías y diferencias, creando modelos dotados de prescripción (Pegoraro & Rinella/ Astudillo 2006); cuya misión no termina en la indagación a fines meramente especulativos, sino con la posibilidad de utilizar el resultado de la investigación incluso a nivel práctico.

En este entendido, el iuscomparatista Lucio Pegoraro (Op. Cit.) menciona que precisando las finalidades que se propone un estudio de derecho comparado y teniendo claro los mismos, se puede diferenciar entre la comparación pura y la instrumental: siendo la primera “estudios de derecho comparado en sentido estricto, a través de un enfoque empírico, plural, bottom-up y encaminado a construir un tertium comparationis”; y la segunda “estudios nacionales, que representan un auxilio para estudios, elaborados con un enfoque top-down, en los cuales la exigencia es aquella de encuadrar un fenómeno en el marco de un ordenamiento, para conocer mejor un derecho interno” (Pegoraro, 2011), utilizando modelos ya existentes o fenómenos homólogos para conseguir dicho fin.

Por otra parte, Guillaume Tusseau (2012) señala que en una clasificación, las categorías seleccionadas debe existir pertinencia en el objeto de estudio y los elementos pre-seleccionados.<sup>3</sup>

Por último, en todo estudio comparado, para poder analizar o confrontar ordenamientos jurídicos, el comparatista debe individualizar los sistemas jurídicos que va a comparar (Enríquez, 2010), y de ahí reconocer aquellos modelos que están presentes en los diversos sistemas jurídicos y que actúan de modo penetrante en la demostración y decisión de cuestiones jurídicas –formantes–.<sup>4</sup> En la clasificación de los formantes, tenemos a aquellos verbalizados, que son los que determinan el derecho vigente, considerados formantes dinámicos o activos (Pegoraro 2012) pues son aquellos que producen directamente derecho autoritativo: en todos los casos se encuentra la legislación; en el common law, y en algunos casos también en el civil law, la jurisprudencia; y por último, la doctrina.<sup>5</sup>

Ahora bien, con base en todo lo anterior, y respecto al caso concreto que nos ocupa, es decir, la figura jurídica conocida como “consulta popular”, podemos señalar los siguientes elementos y ruta a seguir:

- Éste será un estudio de derecho comparado instrumental, ya que es un estudio nacional, en el que la comparación de otros modelos jurídicos será un auxilio para la presente investigación, con el objeto de valorar la consulta popular mexicana.
- Se restringirá la comparación únicamente a aquellos modelos latinoamericanos, buscando tomar algunos modelos en ese marco de referencia. Por otra parte, se justifica la pertinencia del presente estudio ya que es un modelo de reciente creación y operación en nuestro país, y en razón de los resultados de improcedencia, huelga analizar las casusas y formas de superación de dicha improcedencia.
- Respecto a los formantes, serán utilizados aquel legislativo, y el judicial, es decir, la regulación del modelo de consulta popular interno y latinoamericano, tomando como punto de partida los antecedentes judiciales en México.

### 3. La consulta popular en México: su regulación y primeras experiencias

#### 3.1 Formante legislativo: la regulación actual de la consulta popular

**3.1.1 Antecedentes: la reforma constitucional,** esta forma de participación ciudadana tiene su origen en el decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 9 de agosto del año 2012, motivada por el fortalecimiento de la democracia participativa, en aras de crear instancias complementarias y subsidiarias a ésta, ya que éste mecanismo tiene “la “virtud de estimular la participación política de los ciudadanos más allá de las elecciones, al permitirles intervenir en la discusión pública de temas de relevancia nacional que ameritan un pronunciamiento explícito de los ciudadanos que corre paralelo al debate y a las decisiones que se adoptan por los órganos representativos del Estado.”<sup>6</sup>

**3.1.2 Surgimiento de la Ley Federal de Consulta Popular,** la figura jurídica de la consulta popular se materializa jurídicamente en nuestro marco nacional como un instrumento de participación ciudadana de democra-

cia semi directa, en razón de la apenas creada Ley Federal de Consulta Popular, reglamentaria de la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 14 de marzo del 2014.

La consulta popular en el sistema mexicano es el mecanismo de participación por el cual los ciudadanos ejercen su derecho a través del voto emitido por el que expresan su opinión respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional, misma que se efectúa el día de la jornada electoral federal correspondiente.

Conforme a la Ley Federal de Consulta Popular, se reputan con carácter de trascendencia nacional los temas que contengan los siguientes elementos: que repercutan en la mayor parte del territorio nacional, e impacten en una parte significativa de la población.

Además, por mandato constitucional no pueden ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente.

Cabe mencionar que el resultado de la consulta popular será vinculante para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes en los casos en que la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal.

Las consultas populares deben ser convocadas por el Congreso de la Unión a petición del presidente de la República; el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores.

Para el ejercicio del derecho del ciudadano para participar en las consultas populares, la petición de las mismas deben pasar previamente por el tamiz constitucional con la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de declaración de constitucionalidad de la materia de la consulta popular, de tal suerte que el Constituyente Permanente además del juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucio-

nalidad, ha otorgado al Máximo Tribunal Constitucional del país un nuevo medio de control de constitucionalidad, es decir, las determinaciones de constitucionalidad sobre la materia de consultas populares. Adicionalmente, conforme al artículo quinto de la Ley Federal de Consulta Popular, se faculta a la Suprema Corte de Justicia para analizar y resolver respecto a la trascendencia nacional del tema sujeto a consulta, únicamente tratándose de aquellas solicitadas por ciudadanos.

### 3.1.3 Proceso de consulta popular ciudadana y de legisladores.

Ya que las experiencias que se tuvieron en el primer ejercicio consistieron en peticiones ciudadanos y de legisladores, como veremos más adelante, se hace una breve explicación de las etapas a seguir en el ejercicio de consulta popular con base en el contenido de la Ley Federal de Consulta Popular, desde la presentación de su solicitud hasta la publicación de la convocatoria cuando son aprobadas éstas en ambos casos.

## Consulta popular ciudadana

**1. Plazo de presentación de consulta popular.** Del 15 de marzo al 15 septiembre del año previo a las elecciones federales) (artículo transitorio segundo y ley)

**2. Lugar de presentación.** Cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión (artículo 20)

### 3. Procedimiento.

**3.1. Ciudadanos presentan aviso de intención a presidente de Cámara.** Dicho aviso deberá presentarse en el formato que la Cámara determine; (artículo 14)

**3.2. Presidente de Mesa emite en 10 días hábiles constancia de presentación de aviso de intención y formato de obtención de firmas.** Dicha constancia debe publicarse en Gaceta Parlamentaria y ser acompañada de formato para obtención de firmas de apoyo. El formato de firmas de apoyo lo determinaran las Cámaras del Congreso de la Unión, previa consulta al Instituto, y deberán contener por lo menos: tema planteado, propuesta de pregunta, no. folio de cada hoja, nombre, firma, clave de elector u OCR de credencial, fecha de expedición (artículo 14 y 15).

**3.3. Presentación de petición de consulta por escrito a presidente de Mesa Directiva de Cámara.** La solicitud de petición deberá contener: argumentos por los que se considera de trascendencia; la pregunta que se propone; nombre completo y domicilio del representante para recibir notificaciones; y anexo que contenga los nombres completos de los ciudadanos que representan al 2 por ciento de la lista nominal de electores y su firma, además de la clave de elector y el OCR de la credencial. (Artículo 21 y 23)

**3.4. Recepción de petición por Cámara y la remite al INE para verificación de porcentaje (2 por ciento de lista nominal de electores).** Recibida la petición por el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda, éste la publicará en la Gaceta Parlamentaria, dará cuenta de la misma y solicitará al Instituto que en un plazo de treinta días naturales, verifique que ha sido suscrita, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores; (artículo 28)

**a) En caso de no cumplir con el 2 por ciento de lista nominal: el presidente de la Mesa Directiva desecha la solicitud.** En el caso de que el Instituto determine que no cumple con el requisito del porcentaje mínimo, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda, publicará el informe en la Gaceta Parlamentaria, dará cuenta y procederá a su archivo como asunto total y definitivamente concluido; (artículo 28)

**b) En caso de cumplir con el 2 por ciento de lista nominal: presidente de la Mesa Directiva remite a SCJN la petición para análisis de constitucionalidad.** En el caso de que el Instituto determine que se cumple el requisito del porcentaje mínimo, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda, publicará el informe en la Gaceta Parlamentaria y enviará la petición a la Suprema Corte de Justicia, junto con la propuesta de pregunta de los peticionarios para que resuelva sobre su constitucionalidad dentro de un plazo de veinte días naturales; (artículo 28)

**3.5. Análisis de la SCJN sobre constitucionalidad.** Recibida la solicitud del presidente para verificar la constitucionalidad de la petición de consulta popular y calificación de la trascendencia nacional, la Suprema Corte de Justicia deberá: (artículos 16 y 28)

**a) Revisión de constitucionalidad de consulta.** Calificar la trascendencia nacional (artículo 5); resolver sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta popular y revisar que la pregunta derive directamente de la materia de la consulta; no sea tendenciosa o contenga juicios de valor; emplee lenguaje neutro, sencillo y comprensible, y produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo.

**b) Modificación a pregunta.** Realizar las modificaciones conducentes a la pregunta, a fin de garantizar que la misma sea congruente con la materia de la consulta y cumpla con los criterios enunciados en el inciso anterior.

**c) Notificación a cámara correspondiente sobre resolución.** Notificar a la Cámara correspondiente su resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes a que la emita.

**d) En caso de inconstitucionalidad de consulta y carencia de trascendencia nacional: se archiva.** En el supuesto de que la Suprema Corte de Justicia declare la inconstitucionalidad de la materia de la consulta, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara revisora, publicará la resolución en la Gaceta Parlamentaria, dará cuenta y procederá a su archivo como asunto total y definitivamente concluido;

**3.6. En caso de constitucionalidad de consulta: Congreso expide y publica en DOF convocatoria de consulta popular.** Si la resolución de la Suprema Corte de Justicia es en el sentido de reconocer la constitucionalidad de la materia, el Congreso por conducto de sus Mesas Directivas expedirá la Convocatoria de la consulta popular, la notificará al Instituto para los efectos conducentes y ordenará su publicación en el Diario Oficial de la Federación (artículo 28).

**4. Contenido de convocatoria (artículo 30)** Fundamentos legales aplicables; fecha de la jornada electoral federal en que habrá de realizarse la consulta popular; breve descripción de la materia sobre el tema de trascendencia nacional que se somete a consulta; la pregunta a consultar, y lugar y fecha de la emisión de la Convocatoria. El Instituto Nacional Electoral será responsable de la organización y desarrollo de la consulta popular; correspondiéndole al Consejo General aprobar: el modelo de papeletas de consulta,

documentación necesaria para realizar la consulta y lineamientos para la organización y desarrollo de la misma (artículos 35 y 36).

## Consulta popular de legisladores

### 1. Requisitos.

**1.1. Solicitud del 33 por ciento de integrantes (165 diputados o 42 senadores).** Solicitud por el treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara y se presentará en la Cámara de la que se es integrante, con el derecho de retirarla hasta antes de la publicación de la convocatoria de consulta en el DOF. (Fracción II, artículos 12, 18 y 19)

**1.2. Contenido de petición de consulta.** La petición de consulta deberá contener: nombre completo y firma de los 165 diputados o 42 senadores; propósito de consulta y argumentos por los que se considera de trascendencia; la pregunta que se propone; y designación de representante de legisladores promoventes para recibir notificaciones; (artículo 21 y 22)

**2. Plazo de presentación de consulta popular.** Del 15 de marzo al 15 septiembre del año previo a las elecciones federales). (Artículo transitorio segundo y Ley).

### 3. Procedimiento (artículo 27)

**3.1. Recepción de solicitud de consulta y turno a comisión para dictamen.** El presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de origen da cuenta de la solicitud de consulta y la turnará a la Comisión de Gobernación y, en su caso, a las comisiones que correspondan, según la materia de la petición, para su análisis y dictamen.

**3.2. Dictamen se somete a votación del pleno de Cámara de origen y revisora.** El dictamen de la petición deberá ser aprobado por la mayoría de cada Cámara del Congreso en el que se calificará la trascendencia nacional de los temas que sean propuestos para consulta; en caso contrario, basta que una de las Cámaras no lo apruebe para que se procederá a su archivo como asunto total y definitivamente concluido; (artículos 5, 6 y 27)

**3.3. Cámara revisora remite a SCJN dictamen para revisión de constitucionalidad.** Aprobada la petición por el Congreso, la Cámara revisora la enviará a la Su-

prema Corte de Justicia junto con la propuesta de pregunta para que resuelva y le notifique sobre su constitucionalidad dentro de un plazo de veinte días naturales;

### 3.4. Análisis de la SCJN sobre constitucionalidad.

Recibida la solicitud del Congreso para verificar la constitucionalidad de la petición de consulta popular, la Suprema Corte de Justicia deberá:

**a) Revisión de constitucionalidad de consulta.** Resolver sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta popular y revisar que la pregunta derive directamente de la materia de la consulta; no sea tendenciosa o contenga juicios de valor; emplee lenguaje neutro, sencillo y comprensible, y produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo.

**b) Modificación a pregunta.** Realizar las modificaciones conducentes a la pregunta, a fin de garantizar que la misma sea congruente con la materia de la consulta y cumpla con los criterios enunciados en el inciso anterior.

**c) Notificación a cámara de origen sobre resolución.** Notificar a la Cámara de origen su resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes a que la emita.

**d) En caso de inconstitucionalidad de consulta: se archiva.** En el supuesto de que la Suprema Corte de Justicia declare la inconstitucionalidad de la materia de la consulta, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara revisora, publicará la resolución en la Gaceta Parlamentaria, dará cuenta y procederá a su archivo como asunto total y definitivamente concluido;

**3.5. En caso de constitucionalidad de consulta: Congreso expide y publica en DOF convocatoria de consulta popular.** Si la resolución de la Suprema Corte de Justicia es en el sentido de reconocer la constitucionalidad de la materia, el Congreso expedirá la convocatoria de la consulta popular mediante decreto, la notificará al instituto para los efectos conducentes y ordenará su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**4. Contenido de convocatoria (artículo 30)** Fundamentos legales aplicables; fecha de la jornada electoral federal en que habrá de realizarse la consulta popular; breve descripción de la materia sobre el tema de trascendencia nacional

que se somete a consulta; la pregunta a consultar, y lugar y fecha de la emisión de la Convocatoria. El Instituto Nacional Electoral será responsable de la organización y desarrollo de la consulta popular; correspondiéndole al Consejo General aprobar: el modelo de papeletas de consulta, documentación necesaria para realizar la consulta y lineamientos para la organización y desarrollo de la misma; (artículos 35 y 36)

### 3.2 Formante judicial: los resultados de la consulta popular para la jornada electoral del 2015

**3.2.1 Las solicitudes de consulta popular presentadas en 2014,** analizando la primera praxis en la materia, para efectos de llevar a la jornada electoral federal del año 2015, conforme a los plazos legales, fueron presentadas un año antes diversas consultas populares, entre ellas cuatro peticiones ciudadanas y una más por integrantes del Senado de la República del Congreso de la Unión, sin que se haya dado el caso de la solicitud del Ejecutivo federal.

Las peticiones ciudadanas consistieron en las siguientes preguntas:

1. ¿Estás de acuerdo en que la Ley Federal del Trabajo establezca que la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos fije un nuevo salario mínimo que cubra todas las necesidades de una familia para garantizar al menos la línea de bienestar determinada por el CONEVAL?
2. ¿Estás de acuerdo o no en que se otorguen contratos o concesiones a particulares, nacionales o extranjeros, para la explotación del petróleo, el gas, la refinación, la petroquímica y la industria eléctrica?"
3. ¿Está de acuerdo en que se mantengan las reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución en materia energética?
4. ¿Estás de acuerdo en que se modifique la Constitución para que se eliminen 100 de las 200 diputaciones federales plurinominales y las 32 senadurías plurinominales?

Por otra parte, la petición realizada por los legisladores fue la siguiente: ¿Está usted de acuerdo en que se emita una ley que fije límites máximos a las remuneraciones y prestaciones de los servidores públicos, y que reduzcan

en 50 por ciento las que actualmente perciben el presidente de la República y altos servidores públicos de la federación?

**3.2.2. Análisis del Senado de la República y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, aquella solicitada por integrantes del Senado de la República, proponía consultar la reducción del salario a servidores públicos, fue desechada por el mismo órgano legislativo argumentando su improcedencia por tratarse de un tema de gasto e ingresos del Estado,<sup>7</sup> por lo que no fue materia de estudio de la Suprema Corte de Justicia.

Las otras cuatro solicitudes, todas ciudadanas, fueron estudiadas y posteriormente desechadas por el Máximo Tribunal, determinando que si bien es cierto se cumplía con el carácter de trascendencia nacional, cierto también fue que la materia de las consultas carecían de constitucionalidad por encontrarse en los supuestos contenidos en el apartado tercero de la fracción VIII de la Carta Magna, es decir, de los temas prohibidos a ser sujetos de consulta. Tal fue el caso de la consulta en materia de reducción de los integrantes del Congreso Federal, desechada por trastocar los principios consagrados en el artículo 40 de la Carta Magna y estar relacionada con la materia electoral; así como aquellas dos consultas respecto a la reforma energética y una más en materia de salarios mínimos, las cuales fueron calificadas de inconstitucionales por versar sobre los ingresos y gastos del Estado.<sup>8</sup>

#### 4. Algunos modelos latinoamericanos de consulta popular

Se puede observar en la experiencia latinoamericana que el modelo de consulta popular forma parte también del marco jurídico de diversas naciones.

Tal es el caso de Argentina, en la que se faculta al Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados para someter a consulta popular un proyecto de ley, previendo la imposibilidad de que sean vinculantes las consultas respecto de aquellos procedimientos de sanción que se encuentren especialmente regulados por la Constitución Nacional mediante la determinación de la cámara de origen o por la exigencia de una mayoría calificada para su aprobación.<sup>9</sup>

Por su parte, Colombia establece que el presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo aval del Senado de la República, podrá consultar al pueblo las decisiones de trascendencia nacional, otorgando carácter

de obligatoria la decisión del pueblo.<sup>10</sup> Su legislación secundaria establece que no se podrán realizar consultas sobre temas que impliquen modificación a la Constitución Política, ni proyectos del articulado ni la convocatoria a una asamblea constituyente.<sup>11</sup>

En el Ecuador se prevé el mecanismo de consulta popular para reformar la Constitución, pudiendo el Ejecutivo solicitar se convoque a la consulta, a petición de gobiernos autónomos descentralizados y la ciudadanía, no podrán referirse a asuntos relativos a tributos o a la organización político administrativa del país, salvo lo dispuesto en la Constitución. En todos los casos, se requerirá dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas.<sup>12</sup>

Podemos observar que en Guatemala existe la multicitada figura, contemplando que las decisiones de especial trascendencia deberán ser sometidas a procedimiento consultivo de todos los ciudadanos,<sup>13</sup> previendo inclusive que las reformas del Congreso de la República no entrarán en vigencia sino hasta que sean ratificadas mediante la consulta popular,<sup>14</sup> estableciendo como excluyentes de reformaste, y por ende, de ser sometidas a consulta toda cuestión que se refiera a la forma republicana de gobierno, al principio de no reelección para el ejercicio de la Presidencia de la República, o aquellos que resten efectividad o vigencia a los artículos que estatuyen la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República.<sup>15</sup>

#### 5. Conclusiones

De todo lo expuesto se puede destacar que la consulta popular es un modelo de participación semi democrática que busca empoderar al ciudadano, el cual al igual que la iniciativa ciudadana, son muestra de una reingeniería jurídica teniendo a la transición hacia una democracia más participativa. Sin embargo, en vista de las primeras resoluciones respecto a la inconstitucionalidad de todas las consultas populares presentadas para la jornada electoral del 2015, y con el fin de dar plena vigencia al derecho ciudadano de votar sobre temas de trascendencia nacional, es pertinente replantear las limitantes constitucionales para no caer en el supuesto incongruente de lograr por un lado el requisito constitucional de la trascendencia nacional, y por el otro, la inconstitucionalidad y por lo tanto la inoperancia e inviabilidad de la consulta. Ante la amplitud de las restricciones contenidas en la Carta Magna, observando que estas son la causa de la problemática, fue oportuno observar la normatividad en otros países del continente.

De la exposición respecto de la experiencia latinoamericana, se muestra que, si bien es cierto, existen restricciones constitucionales sobre los temas sujetos a consulta, cierto también es que en algunos casos las limitaciones versan sobre los procedimientos legislativos especiales, como lo son aquellos exclusivos de alguna de las Cámaras del órgano legislativo, o que requieren mayoría calificada, como lo es en Argentina, los asuntos relativos a tributos o a la organización político administrativa del país, como es el caso de Ecuador, la prohibición de reformar la Constitución Política en Colombia e igualmente ciertos principios constitucionales en Guatemala.

En el caso de México, los supuestos no distan tanto de los anteriores, lo que nos lleva a reflexionar en que la inoperancia posiblemente no atienda a un problema en la regulación constitucional, sino posiblemente en la falta de matización en la legislación secundaria de las restricciones constitucionales, ya que el artículo 11 de la Ley Federal de Consulta Popular se encuentra en los mismos términos del numeral 3o. del artículo 35 de la Ley Suprema.

Es por lo anterior que, en búsqueda de que el derecho vigente sea derecho viviente, se debe reflexionar en aquellos matices que permitan la viabilidad de consultar a la ciudadanía asuntos de trascendencia nacional, por lo que una posible reforma a la legislación secundaria con el fin de delimitar los alcances del artículo 11, podría ser una forma de superar la problemática presentada en estas primeras experiencias.

Por último, huelga decir que ante este nuevo modelo es de destacarse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación robustece sus facultades incidiendo directamente en la democracia semidirecta, facultad que el Constituyente Permanente le otorgó, dando así lugar al nuevo control de constitucionalidad sobre la participación ciudadana.

Expuesto el estudio, quien suscribe considera atendible el buscar la forma más viable de hacer más operativa la figura de la consulta popular, por lo que es necesario habilitar desde la Constitución General de la República, la posibilidad de que existan excepciones a las restricciones constitucionales, y que las mismas sean determinadas en la legislación secundaria, debiendo ser parte del estudio que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice de constitucionalidad.

Para clarificar la propuesta de modificación se adjunta el cuadro siguiente:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
Artículo 35. Son derechos del ciudadano:	Artículo 35. Son derechos del ciudadano:
VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:	VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:
3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;	3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente, <b>salvo las excepciones determinadas en la ley.</b> La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta y <b>la procedibilidad de las excepciones;</b>

Por lo expuesto, se somete a su consideración la presente iniciativa con proyecto de

### **Decreto por la que se reforma la Base Tercera de la fracción VIII, Apartado B, del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se reforma la Base Tercera, de la fracción VIII, del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 35.** Son derechos del ciudadano:

I a VII...

VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetara?n a lo siguiente:

1o. y 2o...

3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente, **salvo las excepciones determinadas en la ley.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta y **la procedibilidad de las excepciones;**

4o. a 7o...

### Transitorios

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

#### Notas

1 Es importante hacer énfasis que las bases de la ciencia del derecho público comparado han sido desarrolladas por los privatistas-comparatistas, y que aún existen discrepancias en una definición común.

2 Cappelletti, Pegoraro, Rinella, Scarciglia, entre otros, mencionan el hecho de proponer clasificaciones y utilizar los resultados a nivel práctico (aunque de manera incidental) dentro de sus denominadas fases o etapas de la comparación.

3 “Un criterio de clasificación de las Constituciones formales como aquel que considere el número par o dispar de artículos –continúa el autor francés– responde a las exigencias del tipo lógico, y así, permitiendo atribuir a cada Constitución una sola categoría, permite clasificar todas las Constituciones formales. Pero es posible dudar del interés intelectual que despierte en los juristas un criterio como éste. Parece al contrario, más interesante aún el hecho que una Constitución instaure un gobierno republicano o una monarquía, que ponga o no un Estado federal, y se llega así a la tercera propiedad de una buena clasificación: la pertinencia. Mientras las dos primeras propiedades son objetivas, ésta última es subjetiva y depende de la finalidad de la investigación comparativa. La elaboración de una clasificación revela un lado utilitarista. Culminando por elaborar conceptos funcionales en vista de la realización de objetivos intelectuales.

4 La expresión formantes fue utilizada por primera vez por Rodolfo Sacco para indicar a los diferentes conjuntos de reglas y proposiciones que, en el ámbito del ordenamiento, contribuyen a generar el orden jurídico de un grupo. Sacco, Rodolfo, “Legal formants: a dynamic approach to comparative law”, *American Journal of Comparative Law*, Berkeley, número 2, volumen 39, 1991, página 343 ss; Sacco, Rodolfo, *Introduzione al diritto comparato*, quinta edición, Turín, Utet, 1992, página 43 ss., en Pegoraro, Lucio y Rinella, Angelo, *Introducción al derecho público comparado. Metodología de investigación*, primera edición, traducción de César Astudillo, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, página 49 ss.

5 Para profundizar en los temas introductorios sobre el método comparado véase: López Sáenz, Emanuel, *Las aportaciones de Lucio Pegoraro al derecho público comparado dentro del derecho procesal constitucional: Caso Coahuila de Zaragoza*, en *Judicatus, Revista del Poder Judicial del Estado de Nuevo León*, Enero-Junio, 2015, 3ra Época, Año 3, Número 5, pp. 143 ss.

6 Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, Senado de la República (Cámara de origen), Ciudad de México, gaceta parlamentaria no. 255, miércoles 27 de abril de 2011.

7 Senado de la República, Comunicado 397/2014, miércoles 22 de octubre de 2014.

8 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Comunicados no. 189/2014 de 29 de octubre de 2014, 193/2014 de 30 de octubre de 2014 y 194/2014 de 3 de noviembre de 2014.

9 Artículo 40 de la Constitución de la Nación Argentina y artículo 1o. de la Ley Secundaria número 25432.

10 Artículo 104 de la Constitución Política de Colombia.

11 Artículos 49 y 51 de la Ley Secundaria número 134.

12 Artículo 104 de la Constitución Política de la República del Ecuador.

13 Artículo 173 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

14 Artículo 280 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

15 Artículo 281 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de abril de 2018.— Diputado Álvaro Ibarra Hinojosa (rúbrica).»

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

---

#### CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES

---

«Iniciativa que reforma el artículo 113 del Código Nacional de Procedimientos Penales, a cargo del diputado Jorge Álvarez Maynez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

El suscrito, diputado Jorge Álvarez Maynez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, en apego a las facultades y atribuciones conferidas por el artículo 71,



fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6, numeral 1, fracción I, y artículos 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, somete a consideración de esta asamblea la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción VI del artículo 113 del Código Nacional de Procedimientos Penales, bajo la siguiente

### Exposición de Motivos

El 26 de junio de 2017, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Algunos de los objetivos de dicha norma fueron: el establecimiento de los tipos penales y las sanciones correspondientes a la comisión del delito de tortura; la distribución de competencias y coordinación de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y la garantía de los derechos de las víctimas. Pese a que la ley representa un avance muy importante a nivel institucional, la tortura sigue siendo una grave realidad en nuestro país.

Al respecto, en marzo del presente año, el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República publicó el documento *Retos y pendientes en materia normativa para prevenir y erradicar la tortura en México*, en el cual señala que “la persistencia de la tortura en nuestro país no se debe, necesariamente, a vacíos jurídicos, sino a problemas en la aplicación efectiva de los mecanismos para erradicarla, y a posibles contradicciones entre las diversas normas jurídicas involucradas, situación que, a largo plazo, compromete la credibilidad del Estado mexicano como garante del respeto y protección de la dignidad humana y los derechos humanos.”<sup>1</sup>

Sin embargo, consideramos que es necesario continuar el combate a la alta incidencia de tortura por ambos frentes: tanto a nivel legislativo, colmando los vacíos legales restantes que puedan dar pie a violaciones; como, a nivel de implementación de los mecanismos de erradicación de la tortura, lo cual corresponde al Poder Ejecutivo. Nuestro deber como legisladores es establecer un orden jurídico tan garantista como sea posible, dotando a la ciudadanía de una protección cada vez más amplia a sus derechos humanos, en atención al principio de progresividad de los mismos.

Hoy en día, y como legado del sistema penal inquisitivo que estuvo vigente en nuestro país por décadas, en la prác-

tica judicial se le sigue dando una prioridad excesiva a la prueba confesional dentro de los procesos penales. Pareciera que, para muchos operadores judiciales y ministerios públicos, sigue rigiendo el viejo adagio jurídico: “A confesión de parte, relevo de prueba”. Dicha premisa se vuelve extremadamente peligrosa en un país con un estado de derecho tan endeble como el nuestro, en el que las violaciones a derechos humanos, la tortura para obtener confesiones y la impunidad son prácticas cotidianas muy arraigadas en nuestro sistema judicial.

Para erradicar ese enfoque, mediante la presente iniciativa se propone que el Código Nacional de Procedimientos Penales establezca expresamente un derecho fundamental de toda persona imputada: que en ningún caso la confesión del inculpado podrá ser prueba plena, siempre deberá ser confrontada con otros medios de prueba. No es una medida simplemente formalista ni reiterativa, sino que se trata de un cambio en el texto legal con importantes efectos legales: en el contexto de violencia generalizada que vive México actualmente, esta reforma legal es una medida necesaria que dota a las personas de la certidumbre de que, en caso de que algún juez los inculpe tomando por cierta una confesión obtenida a la fuerza, podrán acudir ante las instancias legales correspondientes para alegar la violación a su derecho fundamental.

El artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos señala que todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona. Ello implica que ninguna persona podrá ser privada de su libertad arbitrariamente, ser víctima de violencia desproporcionada durante su detención, permanecer incomunicada o aislada, ni ser retenida por plazos mayores a los que indican las leyes; el artículo 16 de nuestra Constitución se pronuncia en el mismo sentido. Sin embargo, las grandes deficiencias que presenta el sistema de justicia penal de nuestro país, obstaculizan el efectivo acceso de los mexicanos a la impartición de justicia y, en muchos casos, los convierten en víctimas de injusticias.

Prácticas tales como la tortura, la fabricación de culpables, la extorsión a manos de agentes estatales y, en casos extremos, la desaparición forzada, tienen como común denominador un origen: la detención ilegal y arbitraria de ciudadanos por parte de cuerpos policiacos y militares, aunada a la falta de su puesta a disposición inmediata ante las autoridades competentes. Estas prácticas aumentaron exponencialmente a partir del lanzamiento de la llamada “guerra contra el narco”, durante la administración del ex presidente Felipe Calderón.

Un estudio del Centro de Investigación y Docencia Económicas, dio a conocer en 2017 que la tortura cometida por elementos de las Fuerzas Armadas en México aumentó alrededor de mil por ciento durante la guerra comenzada por Felipe Calderón: mientras que en el sexenio de Vicente Fox, sólo el 2.4 por ciento de detenidos por las corporaciones militares denunció tortura por choques eléctricos y el 2.7 por ciento sufrió asfixia, en el sexenio de Felipe Calderón 30.3 por ciento de las personas detenidas denunció que fue víctima de toques eléctricos, y 26.6 por ciento afirmó que fue sometido a asfixia.<sup>2</sup>

A pesar de que México es parte de tratados internacionales que prohíben la tortura y los malos tratos y posee una ley en la materia, ésta sigue ocurriendo con mucha frecuencia. De hecho, el Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas observó durante una visita a nuestro país que la misma “tiene carácter habitual y se recurre a ella de manera sistemática como un recurso más en las investigaciones criminales, siempre disponible cuando el desarrollo de éstas lo requiere”.<sup>3</sup>

Es común la idea de que la tortura es una práctica propia de épocas anteriores, y que es realizada únicamente por gobiernos autocráticos, esto una idea errónea. “Si bien, se argumenta que es un acto desprovisto de razón, o bárbaro, al mismo tiempo se lleva a cabo desde la máxima expresión histórica de la organización humana: el estado.”<sup>4</sup> La tortura implica una violación grave a los derechos humanos, de la que los agentes estatales encargados de hacer cumplir la ley, hacen uso constantemente para obtener confesiones y fabricar cargos a los ciudadanos. Y su práctica se reproduce, pues es un hecho difícilmente investigable.

Una encuesta global publicada por Amnistía Internacional en 2014,<sup>5</sup> arroja un dato alarmante: 64 por ciento de los mexicanos temen ser sometidos a tortura si son puestos bajo custodia. Eso lo convierte en el segundo país donde el temor es más elevado, sólo por debajo de Brasil.

Pero ese temor de la sociedad mexicana es fundado, puesto que según datos publicados por Amnistía Internacional, la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha recibido, en tan sólo cuatro años (2010-2014), 7 mil 741 denuncias de tortura y otros malos tratos.<sup>6</sup> Existen, asimismo, indicios para suponer que la práctica de la tortura es muy recurrente a nivel estatal: el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, calculó a partir de datos recopilados de instituciones estatales, que en México, se

presentaron al menos 10 mil 400 denuncias de tortura y otros malos tratos a lo largo de 2014.

De 2004 a 2014 los organismos públicos de derechos humanos del país registraron al menos 57 mil 890 quejas por detención arbitraria y más de 17 mil por tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes. El estado de Jalisco presentó el mayor número de detenciones arbitrarias en 2014 (6 mil 153), seguido del estado de México (4 mil 591) y el Distrito Federal (4 mil 89).<sup>7</sup>

Además, existe un patrón de detenciones arbitrarias y tortura en contra de activistas, con la finalidad de inhibir la defensa de los derechos humanos. Como un botón de muestra, basta indicar que, en años recientes, el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de la ONU emitió cinco opiniones oficiales al gobierno mexicano,<sup>8</sup> por los siguientes casos:

- Damián Gallardo, quien según la opinión 23/2014 fue arrestado violentamente, desaparecido, incomunicado y torturado, hasta que se le obligó a firmar unas hojas en blanco que contendrían su legal confesión. Todo ello como represalia por su labor como defensor de los derechos de pueblos indígenas.

- Pedro Canché, quien según la opinión 18/2015 sufrió una detención y su posterior proceso penal como actos represivos por su labor periodística en favor de la comunidad maya.

- Librado Baños, quien en la opinión 19/2015, se indica que sufrió su arresto y actual procesamiento penal en represalia por su activismo en defensa de los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes. Además se advierte que su salud se encuentra deteriorada debido a los malos tratos que se le han dado en prisión.

- Nestora Salgado, quien según la opinión 56/2015, fue privada de su libertad en una prisión de máxima seguridad y víctima de diversas violaciones a sus derechos humanos debido a su lucha por la autodeterminación de los pueblos indígenas.

- Enrique Guerrero, quien según la opinión 55/2015, sufrió una detención violenta, y fue víctima de golpes, asfixia, amenazas físicas, sexuales y psicológicas para aceptar su participación en el secuestro de niños. El joven, estudiante de la UNAM y ajedrecista, fue hecho preso por su defensa activa de los derechos humanos.

Las fuerzas del orden de los tres ámbitos de gobierno practican detenciones arbitrarias de manera sistemática. En el estado de indefensión al que son llevados los detenidos, corren un riesgo muy alto de ser torturados y sometidos a tratos crueles, inhumanos y degradantes, para extraerles confesiones o información incriminatoria.

De la misma manera, se tienen varios documentados de casos de migrantes centroamericanos encarcelados, cuya incriminación se debe a confesiones que realizaron sometidos a tortura por parte de las autoridades. Un caso emblemático es el de Ángel Amílcar Colón, hondureño de origen garífuna, que Amnistía Internacional consideró un “preso de conciencia”. Ello, debido a que por su condición de migrante y afrodescendiente, fue detenido en el territorio nacional en 2009; posteriormente, fue torturado por elementos del Ejército y policías federales antes de ser puesto a disposición del Ministerio Público para obligarlo a autoinculparse en la comisión de varios delitos relacionados con el crimen organizado. Ángel pasó más de 5 años recluido injustamente en una prisión de máxima seguridad, hasta que en 2014 fue puesto en libertad, al probarse su inocencia.<sup>9</sup>

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe *Situación de los derechos humanos en México 2015* indica que ha recibido información sobre los métodos de tortura más utilizados, que incluyen golpes con puños, macanas y culatas de armas en diversas partes del cuerpo; patadas con botas; insultos, amenazas y humillaciones; descargas eléctricas en los genitales; presenciar y escuchar el sometimiento de otras personas a tortura; la asfixia; y la tortura sexual. Es decir, que comprende actos que no sólo causan un daño físico sino también mental y emocional. Además, señala la comisión que “a nivel estatal las detenciones arbitrarias son utilizadas políticamente como herramienta para acallar voces disidentes, movimientos sociales y movimientos estudiantiles.”<sup>10</sup>

En la práctica judicial resulta extremadamente complicado para los imputados refutar y desechar la prueba confesional obtenida forzosamente. El papel que en ese sentido juegan los peritos es crucial, pues “a menudo descartan las lesiones o examinan a las víctimas demasiado tarde, cuando hace ya mucho que las heridas han curado. Así, con las pruebas físicas desaparecidas, y las pruebas psicológicas ignoradas, nadie rinde cuentas de lo sucedido.”<sup>11</sup> Es un círculo vicioso en el cual, la tortura es practicada mientras que el gobierno pretende que no existe, por lo que su uso se perpetúa.

En ese tenor, el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) advirtió en su informe sobre el caso Ayotzinapa, acerca del peligro que representa en un sistema de justicia penal como el nuestro, la preponderancia que se le da a la prueba confesional. Sobre todo si se considera la prevalencia de la práctica de la tortura en la obtención de confesiones.

Así, el GIEI recomendó al Estado mexicano realizar una reforma legal para establecer de manera expresa en la legislación mexicana tanto a nivel federal como estatal que en ningún caso la confesión del inculpado puede ser plena prueba. La confesión siempre debe ser confrontada con otros medios de prueba<sup>12</sup>. En atención a la recomendación es que se presenta esta iniciativa. La emisión, en 2017, de una Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, ha sido un importante paso dado por el Estado mexicano en el combate a dicha práctica, y sin embargo, dicha normatividad hace caso omiso a la recomendación del GIEI. Además, con la eventual entrada en vigor de la Ley de Seguridad Interior, cuanto mayor sea la protección a sus derechos brindada a las personas, tanto menores serán las posibilidades de que sean víctimas de violaciones a sus derechos humanos de manera impune.

Considerando que por mandato constitucional, a todas las autoridades les corresponde respetar, garantizar y promover el respeto a los derechos humanos, esta iniciativa busca establecer una postura de combate a la tortura, un mal endémico que afecta a nuestro sistema de procuración de justicia. Si bien es cierto que el estado posee el monopolio del uso de la fuerza, debe usarla de forma razonable, excepcional y proporcional, respetando en todo momento la integridad y la dignidad de las personas. Dadas las condiciones violentas en que, en muchas ocasiones, son obtenidas las confesiones en el desarrollo del proceso penal, es necesario que la prueba confesional no sea considerada una prueba plena, sino que en todo momento sea valorada en relación con otros medios objetivos de prueba.

Por todo lo anteriormente expuesto, se somete a su consideración, la presente iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se reforma la fracción VI del artículo 113 del Código Nacional de Procedimientos Penales**

**Artículo Único.** Se reforma la fracción VI del artículo 113 del Código Nacional de Procedimientos Penales, para quedar como sigue:

**Artículo 113. Derechos del Imputado**

[...]

**I. a V.**

**VI.** A no ser sometido en ningún momento del procedimiento a técnicas ni métodos que atenten contra su dignidad, induzcan o alteren su libre voluntad. **En ningún caso la confesión del inculpado podrá ser prueba plena, siempre deberá ser confrontada con otros medios de prueba;**

**VII. a XIX.**

[...]

[...]

**Transitorios**

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

**Segundo.** La Cámara de Diputados, en un plazo no mayor a sesenta días naturales a partir del día siguiente de la publicación del presente decreto, deberá armonizar las leyes correspondientes.

**Tercero.** Los congresos de los estados, en un plazo no mayor a ochenta días naturales a partir del día siguiente de la publicación del presente decreto, deberán armonizar sus respectivas leyes en la materia.

**Notas**

1 Retos y pendientes en materia normativa para prevenir y erradicar la tortura en México, Instituto Belisario Domínguez, Disponible en: [http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3863/TA\\_02.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3863/TA_02.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

2 Crece 1,000% tortura con Calderón.- CIDE, Reforma, Disponible en:

<https://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=1033373>

3 Informe sobre México preparado por el Comité, en el marco del Artículo 20 de la Convención y respuesta del Gobierno, CCT-ONU, Ginebra, 2003, documento CAT/C/75. Disponible en

4 Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en asuntos que involucren hechos constitutivos de tortura y malos tratos, SCJN. Disponible en:

[http://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/paginas/Protocolo\\_tortura\\_electronico.pdf](http://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/paginas/Protocolo_tortura_electronico.pdf)

5 Actitudes respecto a la tortura: Stop tortura Encuesta Global, Amnistía Internacional. Disponible en:

<https://www.amnesty.org/es/documents/ACT40/005/2014/es/>

6 La tortura en México está fuera de control, Amnistía Internacional. Disponible en:

<https://www.amnesty.org/es/latest/campaigns/2015/10/stop-torture-mexico/>

7 Informe sobre patrones de violaciones a derechos humanos en el marco de las políticas de seguridad pública y del sistema de justicia penal en México, Centro PRODH. Disponible en:

[http://centroprodh.org.mx/PatronesViolacionesDDHH\\_Prodh.pdf](http://centroprodh.org.mx/PatronesViolacionesDDHH_Prodh.pdf)

8 Los 5 casos de tortura y detención arbitraria que la ONU exige a México reparar, Animal Político. Disponible en:

<http://www.animalpolitico.com/2016/04/los-5-casos-de-tortura-y-detencion-arbitraria-que-la-onu-exige-a-mexico-reparar/>

9 Centro Prodh presenta caso de Ángel Amílcar, defensor de DH criminalizado por ser migrante; Amnistía Internacional lo adopta como preso de conciencia, Amnistía Internacional. Disponible en:

<http://amnistia.org.mx/nuevo/2014/07/22/centro-prodh-presenta-caso-de-angel-amilcar-defensor-de-dh-criminalizado-por-ser-migrante-amnistia-internacional-lo-adopta-como-pres-de-conciencia/?o=n>

10 Situación de los derechos humanos en México, CIDH. Disponible en:

<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>

11 La tortura en México está fuera de control, Amnistía Internacional. Disponible en:

<https://www.amnesty.org/es/latest/campaigns/2015/10/stop-torture-mexico/>

12 Informe Ayotzinapa, Recomendaciones generales en torno a la desaparición en México, GIEI, Disponible en:

[http://media.wix.com/ugd/3a9f6f\\_d949d60f56864a57bdc2a4dffda49416.pdf](http://media.wix.com/ugd/3a9f6f_d949d60f56864a57bdc2a4dffda49416.pdf)

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de abril de 2018.— Diputado Jorge Álvarez Maynez (rúbrica).»

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

---

#### REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

---

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones del Reglamento de la Cámara de Diputados, a cargo de la diputada Ruth Noemí Tiscareño Agoitia, del Grupo Parlamentario del PRI

La proponente, diputada Ruth Noemí Tiscareño Agoitia, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que le otorgan los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta honorable asamblea la iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 65, en su numeral 1, fracción I; 74, en su numeral 1, fracción I; 76, en su numeral 3; 77, en su numeral 2; 78, en su numeral 1, fracción XI; 83, en su numeral 1; 85, en su numeral 1, fracción IX; 102, en su numeral 2, fracciones III, IV y V; 104, en su numeral 1, fracción III; 108, en su numeral 1; 122, en sus numerales 2 y 3; 165, en su numeral 3, fracción II; y 195, en su numeral 1, fracción III; y adiciona al artículo 77 los numerales 5 y 6, de y al Reglamento de la Cámara de Diputados, con base en las siguientes:

#### Consideraciones

De acuerdo con el texto del artículo 50 de nuestra ley fundamental, el poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

Como todos sabemos, ambas cámaras constituyen al Congreso de la Unión, casa donde el pueblo mexicano a través de sus representantes, expresan, reforman y buscan dar so-

luciones a las diferentes demandas y necesidades que exige nuestra sociedad.

En la actualidad es claro que las funciones de representación, legislativas, presupuestarias, de control, jurisdiccionales y administrativas del Poder Legislativo, son de gran importancia y trascendencia para la vida política, económica, social y cultural del país.

Es por ello, que atendiendo al dinamismo y a las exigencias de las y los mexicanos, resulta necesario unir esfuerzos en el fortalecimiento y actualización de las normas encargadas de regular el desempeño institucional y los procedimientos del Poder Legislativo federal, especialmente de esta honorable Cámara de Diputados, a fin de garantizar un trabajo integral con mayor eficiencia, rapidez y sobre todo para sentar las bases de mejores resultados para nuestra sociedad.

Actualmente, la Cámara de Diputados se encuentra normada por su propio Reglamento, publicado en el Diario Oficial de la Federación en diciembre del 2010, ordenamiento que tiene por objeto regular la actividad parlamentaria de las y los diputados principalmente para la creación, reforma o derogación de normas, leyes o decretos, estableciendo además los procedimientos internos para su estructura y funcionamiento.

El Título Cuarto, Capítulo I, Sección Segunda, del referido ordenamiento, prevé el derecho de iniciativa de las y los legisladores que conforman la Cámara de Diputados, así como los elementos indispensables que éstas deben contener.

Particularmente el artículo 77, contiene una serie de disposiciones relativas a la presentación de iniciativas.

Dicho precepto establece literalmente lo siguiente:

#### *Artículo 77.*

*1. El derecho de iniciativa es irrestricto, pero en el caso de las que presenten las diputadas y los diputados, su turno se sujetará a los requisitos y trámites establecidos en este Reglamento.*

*2. El derecho de iniciativa comprende también el derecho a retirarla, éste lo podrá ejercer sólo el autor, desde el momento de su admisión y hasta antes de que la comisión o comisiones a las que se haya turnado acuerden un dictamen o antes de que se tenga por precluida*

*la facultad para dictaminar. Para los efectos de este numeral, por autor se entiende al o a los diputados o diputadas que suscriban efectivamente la iniciativa, antes de ser presentada ante la Mesa Directiva.*

*3. Las iniciativas que presenten los diputados o diputadas, suscritas por el Grupo y su Coordinador, se denominarán Iniciativa a nombre de Grupo.*

*4. Las iniciativas a nombre de Grupo podrán retirarse por el Coordinador del Grupo, dentro del plazo señalado en este artículo.*

Como puede apreciarse, el artículo transcrito dispone que las y los diputados diputadas tienen derecho irrestricto a presentar iniciativas, en apego a los requisitos y trámites establecidos en el propio reglamento y que el autor de la iniciativa tiene a su vez derecho a retirarla, desde el momento de su admisión y hasta antes de que la comisión o comisiones a las que se haya turnado acuerden un dictamen o antes de que se tenga por precluida la facultad para dictaminar; **entendiéndose por autor al o a los diputados o diputadas que suscriban efectivamente la iniciativa, antes de ser presentada ante la Mesa Directiva.**

Además, contempla el supuesto de que una iniciativa presentada por uno o varios diputados o diputadas, sea suscrita por el Grupo Parlamentario al que pertenece su autor y por su Coordinador, en cuyo caso se denominará **iniciativa a nombre de Grupo**, la cual podrá retirarse por el Coordinador del Grupo, dentro del plazo correspondiente.

Sin embargo, en la práctica, la actividad legislativa de la Cámara de Diputados permite en lo tocante al derecho de iniciativa, la intervención de otras figuras que si bien no están legalmente reguladas, lo cierto es que su participación ha adquirido trascendencia en la formulación de acuerdos entre las y los legisladores; los cuales permiten resolver con mayor eficacia las iniciativas formuladas por uno o varios diputados o diputadas, o a nombre de Grupo.

Estas figuras son ampliamente conocidas y constantemente empleadas al interior de la Cámara de Diputados, tanto por los diputados como por el personal de apoyo técnico, por lo que considero que resulta conveniente definir las de manera adecuada en el ordenamiento legal que regula el quehacer de esta Cámara, a fin de evitar que exista incertidumbre sobre sus alcances, o errores en su aplicación.

Me refiero específicamente a lo que conocemos como «proponente», «suscriptor o suscribiente» y «adherente» de una iniciativa.

De acuerdo con los usos y costumbres de la Cámara de Diputados, se entiende por «proponente» el diputado o diputada autor o autora de la iniciativa; «suscriptor o suscribiente» es aquél o aquella que firma a favor de la propuesta antes de su presentación en tribuna y/o la publicación en la Gaceta Parlamentaria; en tanto que «adherente» es quien firma solidariamente la iniciativa una vez que fue presentada.

Estos conceptos, de acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española, tienen el siguiente significado:

#### **proponente**

1. adj. Dicho de una persona o de una entidad: Que propone algo o a alguien. U. m. c. s.

#### **suscriptor, ra**

Tb. subscriptor, suscritor, subscriptor.

Del lat. subscriptor, -oris.

1. m. y f. Persona que suscribe o se suscribe.

#### **adherente**

Del ant. part. act. de adherir; lat. adhaerens, -entis.

1. adj. Que adhiere o se adhiere. U. t. c. s.

2. adj. Anexo, unido o pegado a algo.

3. adj. Fon. Dicho de una consonante africada: Que se articula con predominio de la fase oclusiva sobre la fricativa. U. t. c. s. f.

4. m. adhesivo (II sustancia que sirve para pegar).

5. m. pl. desus. Requisitos o condiciones necesarios para un estado o profesión.

6. m. pl. desus. Utensilios, instrumentos.

Cabe mencionar que la palabra «suscribiente» no aparece en el diccionario consultado.

Adicionalmente, conviene conocer el significado de las palabras «proponer», «suscribir» y «adherir», para comprender más ampliamente las acepciones arriba vertidas.

### **proponer**

Del lat. proponere.

Conjug. c. poner; part. irreg. propuesto.

1. tr. Manifestar con razones algo para conocimiento de alguien, o para inducirle a adoptarlo.
2. tr. Determinar o hacer propósito de ejecutar o no algo. U. m. c. prnl.
3. tr. Hacer una propuesta.
4. tr. Recomendar o presentar a alguien para desempeñar un empleo, cargo, etc.
5. tr. En las escuelas, presentar los argumentos en pro y en contra de una cuestión.
6. tr. En el juego del ecarté, invitar a tomar nuevas cartas.
7. tr. Mat. Hacer una proposición. Proponer un problema.

### **suscribir**

Tb. subscribir.

Del lat. subscribere.

Part. irreg. suscrito o, Arg., Par. y Ur., suscripto.

1. tr. Firmar al pie o al final de un escrito.
2. tr. Convenir con el dictamen de alguien.
3. prnl. Dicho de una persona: Obligarse a contribuir como otras al pago de una cantidad para cualquier obra o empresa.
4. prnl. Abonarse para recibir alguna publicación periódica o algunos libros que se hayan de publicar en serie o por fascículos. U. t. c. tr.

### **adherir**

Del lat. adhaerere ‘pegarse, estar adherido’.

Conjug. c. sentir.

1. tr. Pegar o unir algo a otra cosa, generalmente utilizando una sustancia. Adhirió el cartel A la pared.
2. intr. Dicho de una cosa: Pegarse a otra. U. m. c. prnl. Al humedecerlo, el sello se adhiere al sobre.
3. intr. Sumarse o manifestar apoyo a una doctrina, declaración, opinión, etc. U. m. c. prnl.
4. prnl. Der. Dicho de una persona: Sumarse al recurso formulado por otra.

Con base en lo anterior, en el lenguaje parlamentario, podríamos definir al «proponente» como el diputado o la diputada autora de la iniciativa, quien la rubrica efectivamente, antes de ser presentada ante la Mesa Directiva; «suscriptor o suscriptora» es el diputado o la diputada que conviene con el planteamiento de la iniciativa y firma a favor de la propuesta antes de su presentación en tribuna y/o la publicación en la Gaceta Parlamentaria; y «adherente» es el diputado o diputada que se suma solidariamente a la iniciativa posterior a su presentación en tribuna y/o a su publicación en la Gaceta Parlamentaria y antes de que se ordene su turno.

En ese tenor, sugiero que estas acepciones se incorporen al contenido del artículo 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, de la siguiente forma:

La primera, a través de una reforma a su numeral 2 que actualmente utiliza el término «autor», para referirse al diputado o diputada que rubrica efectivamente la iniciativa antes de ser presentada ante la Mesa Directiva, quien en la práctica es «el o la proponente».

La dos restantes, es decir, «suscriptor» y «adherente», mediante de la adición de los numerales 5 y 6, en los que se establezcan como facultades de iniciativa diversas a la del proponente, tal como ocurre con las iniciativas a nombre de Grupo.

Aunado a lo anterior, para armonizar las disposiciones contenidas en el Reglamento de la Cámara de Diputados, propongo reformar a su vez los artículos 65, en su numeral 1, fracción I, 74, en su numeral 1, fracción I, 76, en su numeral 3,

78, en su numeral 1, fracción XI, 83, en su numeral 1, 85, en su numeral 1, fracción IX, 102, en su numeral 2, fracciones III, IV y V, 104 en su numeral 1, fracción III, 108, en su numeral 1, 122, en sus numerales 2 y 3, 165, en su numeral 3, fracción II, y 195, en su numeral 1, fracción III, en los que se hace referencia al «autor» de la iniciativa para sustituirlo por la nueva denominación de «proponente».

Por lo anteriormente expuesto presento a esta honorable Cámara de Diputados la siguiente Iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforman los artículos, 65, en su numeral 1, fracción I, 74, en su numeral 1, fracción I, 76, en su numeral 3, 77 en su numeral 2, 78, en su numeral 1, fracción XI, 83 en su numeral 1, 85 en su numeral 1, fracción IX, 102 en su numeral 2, fracciones III, IV y V, 104 en su numeral 1, fracción III, 108 en su numeral 1, 122 en sus numerales 2 y 3, 165 en su numeral 3, fracción II, y 195 en su numeral 1, fracción III; y Adiciona al artículo 77 los numerales 5 y 6, de y al Reglamento de la Cámara de Diputados**

**Único.** Se **reforman** los artículos, 65, en su numeral 1, fracción I, 74, en su numeral 1, fracción I, 76, en su numeral 3, 77 en su numeral 2, 78, en su numeral 1, fracción XI, 83 en su numeral 1, 85 en su numeral 1, fracción IX, 102 en su numeral 2, fracciones III, IV y V, 104 en su numeral 1, fracción III, 108 en su numeral 1, 122 en sus numerales 2 y 3, 165 en su numeral 3, fracción II, y 195 en su numeral 1, fracción III; y **adiciona** al artículo 77 los numerales 5 y 6, de y al Reglamento de la Cámara de Diputados para quedar como sigue:

#### Artículo 65.

1...

I. Presentará por escrito la solicitud, a más tardar a las 13:00 horas del día anterior a la Sesión. Se acompañará con el correspondiente archivo electrónico y una versión impresa firmada por el autor o **proponente**, y

II...

2. a 4...

#### Artículo 74.

1...

I. El autor **del asunto o alguno de los proponentes de la iniciativa**,

II y III...

2...

#### Artículo 76.

1. y 2...

3. Durante la presentación de iniciativas, **si alguno de los proponentes** no se encuentra en el Salón de Sesiones en el momento de su intervención, la iniciativa será turnada a la comisión o comisiones correspondientes.

#### Artículo 77.

1...

2. El derecho de iniciativa comprende también el derecho a retirarla, éste lo podrá ejercer sólo él o **la proponente**, desde el momento de su admisión y hasta antes de que la comisión o comisiones a las que se haya turnado acuerden un dictamen o antes de que se tenga por precluida la facultad para dictaminar. Para los efectos de este numeral, por proponente se entiende al diputado o diputada autor o autora de la iniciativa, quien la rúbrica efectivamente, antes de ser presentada ante la Mesa Directiva.

3. y 4...

5. Cuando un diputado o diputada convenga con el planteamiento de una iniciativa y firme a favor de la propuesta del diputado proponente antes de su presentación en tribuna y/o la publicación en la Gaceta Parlamentaria, se le denominará suscriptor.

6. Si un diputado o diputada se suma solidariamente a una iniciativa una vez que fue presentada en tribuna y/o publicada en la Gaceta Parlamentaria y antes de que se ordene su turno, se le denominará adherente.

#### Artículo 78.

1...

I. a X...



**XI.** Nombre y rúbrica del **proponente o los proponentes.**

### Artículo 83.

**1.** Los **proponentes** de las iniciativas que originan el dictamen podrán presentar por escrito ante la comisión, una reserva para modificarlo, antes del inicio de su discusión, aunque no formen parte de la dictaminadora, si consideran que la esencia de su propuesta ha sido desvirtuada.

### Artículo 85.

1...

I a VIII...

**IX.** Análisis y valoración de los argumentos del **o la proponente** que sustentan el asunto o asuntos;

X a XIV...

2. y 3...

### Artículo 102.

1...

2...

I y II...

**III.** La iniciativa puede ser subsanada por su **proponente**, por cuanto a la omisión de los elementos señalados en las fracciones I a VIII del artículo 78 de este Reglamento, pero deberá contener lo establecido en las fracciones IX a XI, de lo contrario se tendrá por no registrada;

**IV.** Si la iniciativa no cumple con los requisitos, la Mesa Directiva prevendrá de tal circunstancia por escrito **al o la proponente**. El **o la proponente** así **prevenido o prevenida**, deberá subsanarla al día siguiente en que se le notifique;

**V.** Si el **o la proponente** hace las adecuaciones en el plazo indicado, será admitida por la Mesa Directiva e inscrita de inmediato en el Orden del día, y

VI...

3...

### Artículo 104.

1...

I. y II...

**III.** Si hubiera voto particular, su **proponente** o uno de sus **proponentes** podrán exponer los motivos y el contenido del mismo hasta por cinco minutos, siempre que se deseche el dictamen aprobado por la comisión;

IV. a XII...

2...

I. a VI...

### Artículo 108.

**1.** Los dictámenes con proyectos de ley que consten de más de treinta artículos podrán ser discutidos y aprobados, por los libros, títulos, capítulos o secciones, en que sean divididos por sus **proponentes** o las comisiones dictaminadoras, siempre que así lo acuerde el Pleno, a propuesta de uno o más de sus integrantes.

2...

### Artículo 122.

1...

**2.** Deberá presentarse por escrito firmada por sus autores **o proponentes** ante la Mesa Directiva, antes de que se inicie la discusión en lo general; señalando el asunto cuya discusión se pretende suspender y exponer el fundamento legal, así como las razones o motivos que la justifiquen.

**3.** Si la moción suspensiva cumple con los requisitos señalados en el numeral anterior, el Presidente solicitará que la Secretaría dé lectura al documento. Enseguida, ofrecerá el uso de la palabra a uno de sus autores **o proponentes**, si la quiere fundar, así como a un impugnador, si lo hubiera. Al término de las exposiciones, la Secretaría preguntará al pleno, en votación económica, si la moción se toma en consideración de manera inmediata.

4. a 6...

**Artículo 165.**

1 y 2...

3...

I....

II. Relación de las iniciativas, minutas, observaciones del Titular del Poder Ejecutivo Federal y proposiciones turnados, con información pormenorizada sobre fecha de recepción, autor **o proponente**, turno dictado por el Presidente, actividades desarrolladas para efecto de su dictamen, estado preciso que guarden e información de antecedentes documentales pertinentes;

III a XIII...

**Artículo 195.**

1...

I y II...

III. La asistencia a Reunión de otra comisión de la que sea integrante o cuando no sea integrante, pero se discuta un asunto del que sea autor **o proponente**;

IV. y V...

2. a 5...

**Transitorio**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, salón de sesiones de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, 24 de abril 2018.—  
Diputada Ruth Noemí Tiscareño Agoitia (rúbrica).»

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

EXPIDE LA LEY DE AMNISTÍA, EN FAVOR DE TODAS LAS PERSONAS PERTENECIENTES A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS EN CONTRA DE QUIENES SE HAYA EJERCITADO ACCIÓN PENAL ANTE LOS TRIBUNALES DEL ORDEN FEDERAL, Y QUE DURANTE EL PROCESO PENAL NO SE LES HAYA GARANTIZADO EL ACCESO A LA JURISDICCIÓN EN LA LENGUA INDÍGENA NACIONAL EN QUE SEAN HABLANTES

«Iniciativa que expide la Ley de Amnistía en favor de todas las personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas en contra de quienes se haya ejercitado acción penal ante los tribunales del orden federal, y que durante el proceso penal no se les haya garantizado el acceso a la jurisdicción en la lengua indígena nacional de que sean hablantes, a cargo del diputado Jorge Álvarez Maynez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

El suscrito, Jorge Álvarez Maynez, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, y con arreglo a las facultades y atribuciones conferidas en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la ley de amnistía en favor de todas las personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas en contra de quienes se haya ejercitado acción penal ante los tribunales del orden federal, y que durante el proceso penal no se les haya garantizado el acceso a la jurisdicción en la lengua indígena nacional de que sean hablantes, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

En el informe anual de actividades correspondiente a 2017, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos realizó un análisis situacional respecto de las personas indígenas en reclusión. Enumeró los problemas específicos a que se enfrenta dicha población en las cárceles del país, independientemente de su situación jurídica, entre ellos<sup>1</sup>

- La discriminación por parte del resto de los internos, por su pertenencia a un pueblo o comunidad indígena;
- La falta de información sobre los derechos humanos que les asisten;

- La escasa visita familiar que reciben, debido a la lejanía de sus comunidades respecto del lugar donde están ubicados los centros de reclusión, aunado a la falta de recursos económicos;
- La deficiente atención médica que reciben en el centro de internamiento;
- Las insuficientes oportunidades para el desarrollo de las actividades laborales encaminadas a su reinserción social;
- La falta de intérpretes o traductores;
- La falta de defensores que hablen su lengua.

Lamentablemente, en el país las personas indígenas son un grupo vulnerable que por factores como la pobreza, marginación, educación, aislamiento geográfico, falta de oportunidades, discriminación, entre otros, se encuentran en desventaja para hacer frente a situaciones cotidianas. Dicha condición de vulnerabilidad se acentúa gravemente cuando las personas indígenas son encarceladas, dado el contexto de deterioro y vulneración a los derechos humanos en que se encuentra el sistema penitenciario.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas, en el mundo hay alrededor de 5 mil grupos indígenas, compuestos de unos 370 millones de personas que están distribuidas en más de 70 países. Históricamente, los pueblos indígenas han sido grupos marginados, oprimidos y discriminados, a los que se les ha desposeído de sus tierras y recursos. Esto ha traído como consecuencia que muchos de ellos optaran por ocultar su identidad, abandonando su idioma y sus costumbres.<sup>2</sup>

De acuerdo con la Encuesta Intercensal de 2015, en México había 24.4 millones de personas de 3 años y más que se reconocen indígenas, lo que representan 21.5 por ciento de la población total,<sup>3</sup> que en su mayoría se concentra en sólo 6 estados (Oaxaca, Yucatán, Chiapas, Quintana Roo, Guerrero e Hidalgo),<sup>4</sup> y que está formada por 68 grupos lingüísticos.<sup>5</sup> Entre las lenguas indígenas que más se hablan en México destacan náhuatl (23.4 por ciento), maya (11.6), tseltal (7.5), mixteco (7.0), tsotsil (6.6), zapoteco (6.5), otomí (4.2), totonaco (3.6), chol (3.4), mazateco (3.2), huasteco (2.4) y mazahua (2.0).

Sin embargo, y pese a ser un grupo poblacional de gran importancia para el Estado mexicano, hay diversos rezagos en

distintas materias, que reproducen la situación de vulnerabilidad y exclusión de las que han sido víctimas. Una de ellas, y contrario al mandato contenido en el artículo 2o., Base A, párrafo primero de la fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la falta de mecanismos y políticas que permitan y garanticen su acceso pleno a la jurisdicción del Estado.

Lo anterior, específicamente, respecto del acceso a la jurisdicción en la lengua indígena nacional de la que, las personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas, son hablantes, toda vez que hay “18 millones de indígenas que hablan 68 idiomas y alguna de sus 364 variantes”,<sup>6</sup> el Instituto Federal de Defensoría Pública sólo “tiene 25 abogados y 21 oficiales administrativos para atenderlos, y cubre la defensa penal en 34 lenguas”,<sup>7</sup> sólo en “casos que implican delitos federales, como el tráfico de drogas, el secuestro o el crimen organizado”.<sup>8</sup>

Asimismo, “cada estado cuenta con sus propias defensorías públicas, que resuelven delitos del fuero común. En este caso, también hay un déficit de personal para atender a todas las personas que están en las cárceles, según lo reconocen políticos, autoridades y la propia Comisión Nacional de los Derechos Humanos”<sup>9</sup>

Es señalarse que no hay “certeza de cuántos abogados públicos que hablen una lengua indígena trabajan en los 32 estados de la república, pues la mayoría de gente se apoya en instituciones como el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas o la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, así como organizaciones no gubernamentales”.<sup>10</sup>

Dicha situación ha traído como consecuencia que en México haya un sólo defensor público federal por cada 600 mil habitantes indígenas,<sup>11</sup> y a pesar de que el referido artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 20 Bis de la Ley Federal de Defensoría Pública disponen que los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura, y por tanto, que el Instituto Federal de Defensoría Pública actuará en coordinación con traductores e intérpretes que tengan conocimiento de la lengua y cultura a la que aquéllos pertenezcan, la mayoría de los 600 intérpretes y traductores con que cuenta el Padrón Nacional de Intérpretes y Traductores en Lenguas Indígenas (Panitli), “la mayoría no son ocupados por la justicia mexicana, pues las fiscalías o ministerios públicos locales carecen de recursos para

pagar sus honorarios o traslados, dejando de lado un apoyo necesario para la defensa del indígena en reclusión”<sup>12</sup>

Lo anterior conlleva a violaciones en el debido proceso e implica un menoscabo de hecho injustificado en su derecho de acceder a la justicia, toda vez que, las personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas en contra de quienes se ejercita acción penal por la presunta comisión de algún ilícito, no cuentan con intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura, como lo mandata la Constitución, situación que traído consigo “casos dramáticos como los que narra Mario Torres López, el director de la Defensoría Pública Federal: hombres encarcelados por delitos ambientales, porque mataron iguanas en un intento de llevar comida a su casa. O indígenas detenidos por recolectar peyote (planta psicodélica) para consumo personal. O ancianas presas, a quienes engañaron para entregar paquetes con droga”.<sup>13</sup>

Y es que, como resolvió la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Rosendo Cantú y otra *Vs.* México, la Corte consideró que “el Estado incumplió su obligación de garantizar, sin discriminación, el derecho de acceso a la justicia en los términos de los artículos 8.1 y 25 de la convención americana, en relación el artículo 1.1 del mismo instrumento”,<sup>14</sup> que consagra el principio de no discriminación “para garantizar el acceso a la justicia de los miembros de comunidades indígenas, “es indispensable que los Estados otorguen una protección efectiva que tome en cuenta sus particularidades propias, sus características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres”.<sup>15</sup>

En México hay apenas 24 abogados públicos federales certificados en lenguas maya, purépecha, náhuatl, rarámuri, huichol, chinanteco, mazateco, mixteco, mixe, tzeltal, tzotzil, triqui, otomí, yaqui, amuzgo, chol, zapoteco y zoqui<sup>16</sup> que podrían defender a personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas “si se ven involucrados en un conflicto con la ley, porque son los únicos que hablan una lengua indígena”,<sup>17</sup> que ha provocado que “ni siquiera 10 por ciento han podido contar con un traductor para su defensa, estimó Martín Rodríguez Arellano, presidente de la Organización de Traductores, Intérpretes Interculturales y Gestores en Lenguas Indígenas”.<sup>18</sup>

Tan sólo en “2016, la defensoría federal atendió a 676 indígenas que están encarcelados bajo el anterior Sistema de Justicia Penal y a 257 que están bajo el nuevo modelo, que

procura evitar que el prisionero pase más de dos años en prisión sin sentencia. Hay defensores que tramitaron hasta 150 casos en un año, explicó Torres López”.<sup>19</sup> Sin embargo, “en México, unos 8 mil indígenas esperan en prisión por una sentencia, sin que su situación se resuelva pronto. La mayoría no habla español”.<sup>20</sup> La insuficiencia de abogados defensores, o intérpretes y traductores que tengan conocimiento de la lengua y cultura a la que las personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas pertenezcan, constituye un “verdadero problema para una población que de por sí es vulnerable”.<sup>21</sup>

De acuerdo con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, diversas comunidades indígenas registran una población carcelaria mayor de 100 personas. Las etnias citadas son mil 849 personas de origen náhuatl, 639 zapoteco, 527 mixteco, 499 tsotsil, 491 tseltal, 412 otomí, 403 maya, 361 mazateco, 356 totonaca, 334 tarahumara, 219 chol, 216 tepehuano, 212 chinanteco, 196 cora, 179 huasteco, 173 mixe, 172 mayo, 158 tlapaneco, 152 mazahua y 116 huichol.<sup>22</sup>

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos –como hemos mencionado– indica en el artículo 2o. que la nación tiene una composición pluricultural, que se sustenta originalmente en los pueblos indígenas. Sin embargo, en un Estado que reconoce la pluralidad de culturas que lo integran, los pueblos deberían poder desarrollarse en condiciones de igualdad de oportunidades y respeto a sus características culturales y aspiraciones. Lamentablemente, esto no sucede en el país.

El citado artículo constitucional consagra además, el derecho de los pueblos indígenas a “acceder plenamente a la jurisdicción del Estado”, y a ser asistidos en todo momento por intérpretes y defensores que conozcan sus lenguas y culturas. Sin embargo, en la práctica jurisdiccional actual, muchas veces no se toman en consideración las especificidades de los miembros de los pueblos indígenas y su cultura, pues prevalece un sistema judicial excluyente. Como indica Jorge González Galván: “Acceder a los espacios de aplicación de las normas que los indígenas no aprobaron, que se reproducen en un idioma que desconocen, que vehicula valores que ignoran, y donde el personal encargado de aplicarlas está formado en una cultura jurídica que no toma en cuenta las culturas jurídicas indígenas, dicho derecho más que un beneficio ha sido un perjuicio, es decir, un etnocidio”.<sup>23</sup> Debemos aspirar a un orden jurídico que garantice la inclusión de la diversidad jurídica.

Además, es necesario mencionar que desde el 5 de septiembre de 1991, está en vigor en el país el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, el cual “establece políticas públicas de integración pluriculturales a través de transformaciones legislativas e institucionales con la participación de los pueblos indígenas”.<sup>24</sup> Al ratificarlo, el Estado mexicano se comprometió a cumplir las obligaciones contenidas en dicho instrumento internacional. En el artículo 12, el citado convenio establece que “deberán tomarse medidas para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces.”<sup>25</sup>

Por tanto, urge contar tanto con más mediadores como con defensores públicos bilingües indígenas para así evitar los problemas presentes en los mecanismos de mediación cuando se trata de personas indígenas.

Ahora bien, es necesario retroceder en el tiempo y evitar que los indígenas encarcelados sigan sufriendo el producto de un sistema penal discriminatorio y tengan derecho a su libertad. Con base en el artículo 1o, párrafo quinto, de la Constitución, donde se señala que “queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas” y el artículo 20, inciso B, fracción octava, en donde dice que el imputado “tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor público. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera”, proponemos que sean liberados todos los indígenas que fueron discriminados y a quienes no les fueron respetados sus derechos humanos en el sistema penal anterior, ya que es responsabilidad del Estado mexicano prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones de los derechos humanos.

Por todo lo expuesto se somete a su consideración la presente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se expide la ley de amnistía en favor de todas las personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas en contra de quienes se haya ejercitado acción penal ante los tribunales del orden federal, y que durante el proceso penal no se les haya garantizado el acceso a la jurisdicción en la lengua indígena nacional en que sean hablantes**

**Único.** Se expide la Ley de Amnistía, en favor de todas las personas pertenecientes a los pueblos y las comunidades indígenas contra quienes se haya ejercitado acción penal ante los tribunales del orden federal, y que durante el proceso penal no se les haya garantizado el acceso a la jurisdicción en la lengua indígena nacional en que sean hablantes, para quedar de la siguiente forma:

### **Ley de Amnistía**

**Artículo 1o.** Se decreta amnistía en favor de todas las personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas en contra de quienes se haya ejercitado acción penal ante los tribunales del orden federal, y que durante el proceso penal no se les haya garantizado el acceso a la jurisdicción en la lengua indígena nacional en que sean hablantes. Se considerará insuficiente la asignación de los servicios de asesoría jurídica o de defensores públicos, aun cuando mediaran traductores e intérpretes, salvo que pueda acreditarse plenamente y fehacientemente que estos tengan conocimiento de la lengua y cultura a la que aquéllos pertenezcan.

**Artículo 2o.** La amnistía extingue lisa y llanamente las acciones penales y las sanciones impuestas en los casos que encuadren en lo dispuesto en el artículo 1o. de la presente ley.

En cumplimiento de esta ley, las autoridades judiciales y administrativas competentes, revocarán las órdenes de aprehensión pendientes y pondrán en libertad a los procesados o sentenciados.

En el caso de que se hubiere interpuesto demanda de amparo por las personas a quienes beneficia esta ley, la autoridad que conozca del respectivo juicio dictará auto de sobreseimiento.

La Procuraduría General de la República solicitará de oficio la aplicación de esta ley y cuidará de la aplicación de sus beneficios, declarando respecto de los responsables extinguida la acción persecutoria.

**Artículo 3o.** Las personas a quienes aproveche esta Ley, no podrán en lo futuro ser interrogadas, investigadas, citadas a comparecer, detenidas, aprehendidas, procesadas o molestadas de manera alguna por los delitos de los que hayan sido absueltos mediante esta amnistía.

### Transitorios

**Primero.** La presente ley entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** El Ejecutivo federal deberá, con apoyo del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, publicar en el Diario Oficial de la Federación versiones de la presente ley en las lenguas indígenas nacionales.

### Notas

1 *Informe anual de actividades 2017. Personas indígenas en reclusión*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, disponible en <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=121#lda473>

2 ONU, “*Temas mundiales: pueblos indígenas*”, disponible en

<http://www.un.org/es/globalissues/indigenous/>

3 Inegi, “*Estadísticas a propósito del Día Internacional de los Pueblos Indígenas*”, disponible en [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/indigenas2016\\_0.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/indigenas2016_0.pdf)

4 *Ibidem.*

5 *Ibidem.*

6 “México tiene 8 000 indígenas en prisión sin condena”, en *Animal Político*, disponible en

<http://www.animalpolitico.com/2017/04/mexico-8000-indigenas-prision-sin-condena/>

7 *Ibidem.*

8 *Ibidem.*

9 *Ibidem.*

10 *Ibidem.*

11 *Ibidem.*

12 *Ibidem.*

13 *Ibidem.*

14 Suprema Corte de Justicia de la Nación, p. 67, disponible en: [https://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/paginas/nueva\\_version\\_ProtocoloIndigenasDig.pdf](https://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/paginas/nueva_version_ProtocoloIndigenasDig.pdf)

15 *Ibidem.*

16 “Hay 24 abogados para 11 millones de indígenas”, en *Excélsior*, disponible en

<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/06/17/1099360>

17 *Ibidem.*

18 *Ibidem.*

19 Obra citada, *Animal Político*.

20 *Ibidem.*

21 *Ibidem.*

22 *Ibidem.*

23 González Galván, Jorge Alberto. “*El Estado, los indígenas y el derecho*”, Acervo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2010. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2880/8.pdf>

24 *Ibidem.*

25 Convenio número 169 de la OIT. Consultado en

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@normes/documents/publication/wcms\\_100910.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_100910.pdf)

Diputado Jorge Álvarez Maynez (rúbrica).»

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

## LEY DE MIGRACIÓN Y LEY FEDERAL DE DERECHOS

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes de Migración, y Federal de Derechos, a cargo del diputado Juan Manuel Cavazos Balderas, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, Juan Manuel Cavazos Balderas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura, y con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, fracciones I y IV, 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 adiciona la fracción III al artículo 37, recorriendo el orden de la fracción subsecuente, y se reforma la fracción III al artículo 52 de la Ley de Migración. Asimismo, se reforma la fracción I al artículo 8o., así como se reforma el inciso d) y el último párrafo de la fracción III al artículo 22 de la Ley Federal de Derechos, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

En algunos países del mundo para ingresar a su territorio ya sea vía terrestre, aire o vía fluvial, se cubre un requisito que puede ser desde la presentación únicamente del pasaporte o visa; o bien, se exige el pago de un derecho o impuesto por realizar actividades de paseo, estudio o trabajo.

El pago de derechos o impuestos puede ir desde la exigencia de la *visa* para ingresar temporalmente al país anfitrión (Estados Unidos de América, Francia, Alemania, Grecia, Italia, España, Japón, Corea del Sur, México, entre otros), una *Tarjeta de Turismo* (Surinam), *Gastos de Reciprocidad* (Chile y Argentina) o *Gastos Administrativos por Timbrar los Pasaportes* (Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Guatemala), hasta el *cobro de impuestos de salida* en Israel (exit-tax) o Belice. Este último país varía el costo según sea vía marítima, terrestre o aérea.

En nuestro país, la Ley de Migración en su artículo 37, en su fracción I, incisos a) y b), se estipulan los requisitos que deberán cumplir los extranjeros para ingresar a nuestro país<sup>1</sup>, según la actividad a desarrollar, como son la presentación de pasaporte o documento de identidad y viaje, que sea válido de conformidad con el derecho in-

ternacional vigente, o visa,<sup>2</sup> cuando así se requiera, en términos del artículo 40 de esta ley.

En tanto, la Ley Federal de Derechos estipula las tarifas del pago de derechos migratorios.

Para turistas o personas que realizan negocios de nacionalidades estadounidense y canadiense, entre otras, no se les solicita visa<sup>3</sup>. A cambio, el Instituto Nacional de Migración les expide una tarjeta de turista o permiso de turistas (Forma Migratoria Múltiple –FMM). El costo actual es de 500 pesos, aproximadamente 24 dólares estadounidenses por persona. Se emite hasta por 180 días<sup>4</sup>, sea el ingreso aéreo, marítimo o terrestre. Esta última entrada tiene sus excepciones que más abajo se explican. A turistas de otras nacionalidades se les exige visa o visa turística<sup>5</sup>, su costo es de 616.33 pesos (29 dólares estadounidenses).<sup>6</sup>

Aquellos norteamericanos que ingresan temporalmente vía terrestre a territorio nacional y permanezcan dentro de la “franja fronteriza” por un espacio de 72 horas o menos –definiéndose esta como un área entre 20 y 30 kilómetros de la frontera con los Estados Unidos de América (EUA)– no requieren de una visa o tarjeta de turista, con base a la fracción III del artículo 52 de la Ley de Migración.<sup>7</sup>

Si el ciudadano norteamericano ingresa vía terrestre a territorio nacional a realizar actividades turísticas y permanece por menos de siete días no pagará derecho alguno, conforme al inciso a), fracción II del artículo 11 de la Ley Federal de Derechos.<sup>8</sup> En caso de que se exceda dicho periodo el derecho se pagará al momento de la salida.

En cambio, si un ciudadano mexicano solicita cruzar vía terrestre territorio estadounidense más allá de 6 millas (aproximadamente 40 kilómetros), se tendrá que tramitar una Forma I-94 (Permiso de Internación que se otorga en los Puertos Fronterizos) ante un oficial de Aduana y Protección Fronteriza (CBP), misma que tiene un costo de 6 dólares.<sup>9</sup> Existe, también, la Tarjeta de Cruce de Frontera que tiene un valor de 160 dólares para mexicanos mayores de 15 años de edad o que rebasen esta edad, es válida por 15 años. Para menores de 15 años, tiene un costo de 17 dólares y es válida por 10 años, hasta que el solicitante cumpla 15 años o lo que pase primero.<sup>10</sup>

Por el contrario, si un conciudadano solicita ingresar a EUA para realizar actividades de recreo, se les exige visa turística, B2<sup>11</sup>, misma que tiene un costo de 160 dólares,

además de cumplir con una serie de requisitos. Para menores de 15 años, tiene un valor de 16 dólares.<sup>12</sup>

Si algún compatriota asiste a la Unión Americana a viajes de negocios temporales, actividades de negociación de contratos, a exhibiciones y conferencias, entretenimientos cortos, consultas con proveedores y clientes, etcétera, deberá tramitar la Visa B1, que tiene un costo de 160 dólares.<sup>13</sup> El comerciante/inversor, deberá tramitar la visa E, con un valor de 205 dólares.<sup>14</sup>

Aquellos americanos que vengan a realizar actividades de negocios no requieren visa, debido a que México tiene con su país acuerdo de supresión de visa.<sup>15</sup>

En esta propuesta que someto a esta soberanía, me referiré a aquellos países que aún no tienen firmado un convenio de reciprocidad de visado con México, por tanto, nos solicitan visa para ingresar a su territorio<sup>16</sup>. Los países que piden visa a los mexicanos son 100, y entre ellos se encuentran Australia, EUA e Islas Marshall.

Sin embargo, por ejemplo México no solicita visa a Australia, EUA e Islas Marshall para entrar a nuestro territorio a realizar diversas actividades. A los nacionales de éstos países tan sólo se les exige presentar un pasaporte vigente, así como llenar y pagar el costo de la Forma Migratoria Múltiple que es de 500 pesos.<sup>17</sup>

Por su parte, EUA tiene consideraciones de reciprocidad mutua con treinta y ocho países, mismos que se encuentran suscritos en el Programa de Exención de Visado (VWP). De este programa se exceptúa a México.

Es de comentar que el VWP permite a los ciudadanos de los países asociados ingresar a los países asociados a realizar actividades de turismo o negocios, por un periodo inferior a 90 días, sin necesidad de obtener un visado.<sup>18</sup>

En cuanto a la tasa de reciprocidad sólo se cobra a un solicitante de visa no inmigrante aprobado después de la entrevista de la visa, mientras que la mayoría de los solicitantes de visado ante la embajada o consulados de EUA están obligados a pagar la tasa de solicitud de visa.<sup>19</sup>

Es evidente que “por años” entre México y EUA no existe reciprocidad en política de visas, en cuanto a su exigencia y costo. Esta política ofensiva que se suma a actos consumados de racismo, odio y xenofóbicos.

Es momento de trabajar y defender los intereses de México, e impulsar un cambio en política exterior.

Es de advertir que Bolivia, Brasil y Paraguay exigen una visa de turista a norteamericanos, cuyo costo es de 160 dólares, existe una reciprocidad en cuanto al pedido de visado.

Por su parte, el Parlamento de la Unión Europea recientemente ha exigido reintroducir el pedido de visado obligatorio para los ciudadanos estadounidenses que viajen a Europa. El pedido se fundamenta en el hecho de que Washington aún exige visas para ingresar a EUA a ciudadanos de cinco países europeos. Ellos son Bulgaria, Croacia, Chipre, Polonia y Rumania.<sup>20</sup>

El Parlamento, con la votación, pide a la Comisión (Europa) que adopte medidas restrictivas contra los ciudadanos estadounidenses, dentro de dos meses.<sup>21</sup>

Por lo antes explicado, **se propone que en México se considere la implementación obligatoria de una visa a todo ciudadano extranjero que ingrese a nuestro país, proveniente de algún país en donde se cobre a los mexicanos que pretenden ingresar a su territorio.** Esta medida se justifica ante la falta de reciprocidad en materia de visados, con países como EUA y Australia, entre otros.

El pago por el trámite y, en su caso, expedición del visado, se determinará con base en el costo que tiene para los mexicanos ese mismo trámite en cada uno de los países que soliciten la visa a nuestros connacionales. Aquellos países con los que se haya suscrito un acuerdo de supresión de visas sólo pagarán el derecho a que se refiere el artículo 8o., fracción I, de la Ley Federal de Derechos. Tarifa que se propone incrementar de 500 a 700 pesos.

Advierto que no es una medida populista y que vaya ahuyentar al turismo, sino únicamente de igualar costos y pedido de visado; es decir, que haya reciprocidad en política de visados. Además, esto nos dará un mejor control e información de los extranjeros que ingresan a nuestro país y de sus actividades, sin dificultar su viaje.

Esta propuesta, no es recaudatoria, pero permitirá incrementar nuestros ingresos públicos, tan sólo en el primer semestre de 2016 se registraron 17 millones de visitantes internacionales, siendo un 8.6 por ciento más que en 2015. En 2016, los estadounidenses representan 60.3 por ciento del total de visitantes que ingresan a México.<sup>22</sup>



Los ingresos que se generen por pago de este derecho que efectúen los visitantes sin permiso para realizar actividades remuneradas que ingresen al país con fines turísticos, fortalecerán los recursos que se destinen al Instituto Nacional de Migración, al Consejo de Promoción Turística de México y al Fondo Nacional de Fomento al Turismo, conforme al artículo 18-A de la Ley Federal de Derechos,<sup>23</sup> así como mejorar la seguridad.

Por lo anterior, se considera adicionar la fracción III al artículo 37, recorriendo el orden de la fracción subsecuente, y se reforma la fracción III al artículo 52 de la Ley de Migración. Se reforma la fracción I al artículo 80.; así como se reforma el inciso d) y el último párrafo de la fracción III al artículo 22 de la Ley Federal de Derechos. Ello con el propósito de solicitar visa a cada uno de los extranjeros que ingresen a nuestra nación, proveniente de algún país en donde se cobre a los mexicanos que pretenden ingresar a su territorio. Las naciones con las que se haya suscrito un acuerdo de supresión de visas sólo pagarán el derecho a que se refiere el artículo 80., fracción I de la Ley Federal de Derechos. Tarifa que se propone incrementar de 500 a 700 pesos.

Con ello lograríamos una reciprocidad en la exigencia y costo de visados. En este sentido, daremos un giro en nuestra política exterior que ha permanecido intacta por años.

En consecuencia de lo expuesto, someto a consideración de esta soberanía la siguiente propuesta, de la que se adjunta tabla comparativa:

Ley de Migración	
Texto vigente	Texto propuesto
<p><b>TÍTULO CUARTO DEL MOVIMIENTO INTERNACIONAL DE PERSONAS Y LA ESTANCIA DE EXTRANJEROS EN TERRITORIO NACIONAL</b></p> <p><b>CAPÍTULO I DE LA ENTRADA Y SALIDA DEL TERRITORIO NACIONAL</b></p> <p><b>Artículo 37.</b> Para internarse al país, los extranjeros deberán:</p> <p>I...II. (...)</p> <p><b>SIN CORRELATIVO</b></p> <p>III. No necesitan visa los extranjeros que se ubiquen en alguno de los siguientes supuestos:</p> <p>a) Nacionales de países con los que no haya suscrito un acuerdo de supresión de visas o que no se requiera de visado en virtud de una decisión unilateral asumida por el Estado mexicano;</p> <p>b) Solicitantes de la condición de estancia de visitante regional y visitante trabajador fronterizo;</p> <p>c) Titulares de un permiso de salida y regreso;</p> <p>d) Titulares de una condición de estancia autorizada, en los casos que previamente determine la Secretaría;</p> <p>e) Solicitantes de la condición de refugiado, de protección complementaria y de la determinación de apátrida, o por razones humanitarias o causas de fuerza mayor; y</p> <p>f) Miembros de la tripulación de embarcaciones o aeronaves comerciales conforme a los compromisos internacionales asumidos por México.</p>	<p><b>TÍTULO CUARTO DEL MOVIMIENTO INTERNACIONAL DE PERSONAS Y LA ESTANCIA DE EXTRANJEROS EN TERRITORIO NACIONAL</b></p> <p><b>CAPÍTULO I DE LA ENTRADA Y SALIDA DEL TERRITORIO NACIONAL</b></p> <p><b>Artículo 37.</b> Para internarse al país, los extranjeros deberán:</p> <p>I...II. (...)</p> <p>III. Todo extranjero que ingresa a territorio nacional necesita visa, salvo lo dispuesto en la fracción siguiente.</p> <p>IV. No necesitan visa los extranjeros que se ubiquen en alguno de los siguientes supuestos:</p> <p>a) Nacionales de países con los que se haya suscrito un acuerdo de supresión de visas o que no se requiera de visado en virtud de una decisión unilateral asumida por el Estado mexicano;</p> <p>b) Solicitantes de la condición de estancia de visitante regional y visitante trabajador fronterizo;</p> <p>c) Titulares de un permiso de salida y regreso;</p> <p>d) Titulares de una condición de estancia autorizada, en los casos que previamente determine la Secretaría;</p> <p>e) Solicitantes de la condición de refugiado, de protección complementaria y de la determinación de apátrida, o por razones humanitarias o causas de fuerza mayor; y</p> <p>f) Miembros de la tripulación de embarcaciones o aeronaves comerciales conforme a los compromisos internacionales asumidos por México.</p>

CAPÍTULO II DE LA ESTANCIA DE EXTRANJEROS EN EL TERRITORIO NACIONAL	CAPÍTULO II DE LA ESTANCIA DE EXTRANJEROS EN EL TERRITORIO NACIONAL
<p><b>Artículo 52.</b> 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:</p> <p>I...II. (...)</p> <p>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 siete días y sin permiso para recibir remuneración en el país.</p> <p>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.</p> <p>IV a IX (...)</p>	<p><b>Artículo 52.</b> 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:</p> <p>I...II. (...)</p> <p>III. VISITANTE REGIONAL. El extranjero nacional o residente de los países vecinos podrá ingresar a las regiones fronterizas cuantas veces lo deseen, sin que su permanencia exceda de siete días y sin permiso para recibir remuneración en el país.</p> <p>Mediante disposiciones de carácter administrativo, la Secretaría establecerá los municipios y entidades federativas que conforman las regiones fronterizas, para efectos del otorgamiento de la condición de estancia de visitante regional.</p> <p>IV a IX (...)</p>

Ley Federal de Derechos	
Texto vigente	Texto propuesto
<p><b>TÍTULO PRIMERO</b></p> <p><b>De los Derechos por la Prestación de Servicios</b></p> <p><b>CAPÍTULO I</b></p> <p><b>De la Secretaría de Gobernación</b></p> <p><b>Sección Primera</b></p> <p><b>Servicios Migratorios</b></p> <p><b>Artículo 80.</b> Por la recepción, estudio de la solicitud y, en su caso, la expedición del documento migratorio que acredita la condición de estancia se pagarán derechos conforme a las siguientes cuotas:</p> <p>I. Visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas...\$500.00</p> <p>II. Visitante con permiso para realizar actividades remuneradas...\$2,700.18</p> <p>III. (Se deroga).</p> <p>IV. Visitante Trabajador Fronterizo...\$338.96</p> <p>V. Visitante con fines de adopción...\$2,619.75</p>	<p><b>TÍTULO PRIMERO</b></p> <p><b>De los Derechos por la Prestación de Servicios</b></p> <p><b>CAPÍTULO I</b></p> <p><b>De la Secretaría de Gobernación</b></p> <p><b>Sección Primera</b></p> <p><b>Servicios Migratorios</b></p> <p><b>Artículo 80.</b> Por la recepción, estudio de la solicitud y, en su caso, la expedición del documento migratorio que acredita la condición de estancia se pagarán derechos conforme a las siguientes cuotas:</p> <p>I. Visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas... \$700.00</p> <p>II. Visitante con permiso para realizar actividades remuneradas... \$2,700.18</p> <p>III. (Se deroga).</p> <p>IV. Visitante Trabajador Fronterizo...\$338.96</p> <p>V. Visitante con fines de adopción... \$2,619.75</p>

<p>VI. Residente Temporal:</p> <p>a). Hasta un año...\$3,596.40</p> <p>b). Dos años...\$5,388.87</p> <p>c). Tres años...\$6,825.13</p> <p>d). Cuatro años...\$8,089.04</p> <p>VII. Residente Permanente...\$4,383.48</p> <p><b>Artículo 11.</b> No se pagarán los derechos señalados en el artículo 8o. de esta Ley cuando los extranjeros permanezcan en territorio nacional en las condiciones de estancia siguientes:</p> <p>I. (...)</p> <p>II. Visitantes sin permiso para realizar actividades remuneradas que se ubiquen en algunos de los siguientes supuestos:</p> <p>a). Ingresen a territorio nacional por vía terrestre, siempre que su estancia en el país no exceda de siete días. En caso de que se exceda dicho periodo el derecho se pagará al momento de la salida del territorio nacional.</p>	<p>VI. Residente Temporal:</p> <p>a). Hasta un año...\$3,596.40</p> <p>b). Dos años...\$5,388.87</p> <p>c). Tres años...\$6,825.13</p> <p>d). Cuatro años...\$8,089.04</p> <p>VII. Residente Permanente...\$4,383.48</p> <p><b>Artículo 11.</b> No se Pagarán los derechos señalados en el artículo 8o. de esta Ley cuando los extranjeros permanezcan en territorio nacional en las condiciones de estancia siguientes:</p> <p>I. (...)</p> <p>II. Visitantes sin permiso para realizar actividades remuneradas que se ubiquen en algunos de los siguientes supuestos:</p> <p>a). Ingresen a territorio nacional por vía terrestre, siempre que su estancia en el país no exceda de <b>siete días</b>. En caso de que se exceda dicho periodo el derecho se pagará al momento de la salida del territorio nacional.</p>
---	--

<p>b)...e) (...)</p> <p style="text-align: center;"><b>CAPITULO II</b> De la Secretaría de Relaciones Exteriores</p> <p style="text-align: center;">Sección Primera Pasaportes y Documentos de Identidad y Viaje</p> <p style="text-align: center;">Sección Segunda Servicios Consulares</p> <p><b>Artículo 22.-</b> Los derechos por la prestación de servicios consulares se pagarán como sigue:</p> <p>I. a II. (...)</p> <p>III.- Visas de:</p> <p>a)...c) (...)</p> <p>d). Por la recepción, estudio de la solicitud y, en su caso, la autorización de las visas ordinarias en pasaportes extranjeros \$636.67</p>	<p>b)...e) (...)</p> <p style="text-align: center;"><b>CAPITULO II</b> De la Secretaría de Relaciones Exteriores</p> <p style="text-align: center;">Sección Primera Pasaportes y Documentos de Identidad y Viaje</p> <p style="text-align: center;">Sección Segunda Servicios Consulares</p> <p><b>Artículo 22.-</b> Los derechos por la prestación de servicios consulares se pagarán como sigue:</p> <p>I. a II. (...)</p> <p>III.- Visas de:</p> <p>a)...c) (...)</p> <p>d). Por la recepción, estudio de la solicitud y, en su caso, la autorización de las visas ordinarias en pasaportes extranjeros, <b>se cobrará una cantidad equivalente al costo del trámite de emisión de visas en cada país que la solicite a los mexicanos para ingresar a su territorio.</b></p>
---	---

<p>e) Se deroga</p> <p>Los derechos por la expedición de las visas ordinarias en pasaportes extranjeros a que se refiere el inciso d) de esta fracción, podrán exentarse cuando por acuerdo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en consideración a aspectos de reciprocidad internacional o en forma unilateral, con el fin de estimular el turismo y los intercambios comerciales o culturales, lo estime conveniente.</p> <p>IV ... V</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>e) Se deroga</p> <p>Los derechos por la expedición de las visas ordinarias en pasaportes extranjeros a que se refiere el inciso d) de esta fracción, podrán exentarse cuando por acuerdo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en consideración a aspectos de reciprocidad internacional o en forma unilateral <b>con el país con el cual se suscriba el convenio</b>, con el fin de estimular el turismo y los intercambios comerciales o culturales, lo estime conveniente. <b>De igual forma la cantidad señalada en el inciso d) de esta fracción podrá aumentar o disminuir en atención a los costos cobrados de manera recíproca por el país emisor del pasaporte.</b></p> <p>IV ... V</p> <p>...</p> <p>...</p>
--	--

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

**Decreto por el que se adiciona la fracción III al artículo 37, recorriendo el orden de la fracción subsecuente, y se reforma la fracción III al artículo 52 de la Ley de Migración. Se reforma la fracción I al artículo 8o.; así como se reforma el inciso d) y el último párrafo de la fracción III al artículo 22 de la Ley Federal de Derechos**

**Primero.** Se adiciona la fracción III al artículo 37, recorriendo el orden de la fracción subsecuente, y se reforma la fracción III al artículo 52 de la Ley de Migración, para quedar como sigue:

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

**I. - II. (...)**

**III. Todo extranjero que ingrese a territorio nacional necesita visa, salvo lo dispuesto en la fracción siguiente.**

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

- a) Nacionales de países con los que se haya suscrito un acuerdo de supresión de visas o que no se requiera de visado en virtud de una decisión unilateral asumida por el Estado mexicano;
- b) Solicitantes de la condición de estancia de visitante regional y visitante trabajador fronterizo;
- c) Titulares de un permiso de salida y regreso;
- d) Titulares de una condición de estancia autorizada, en los casos que previamente determine la Secretaría;
- e) Solicitantes de la condición de refugiado, de protección complementaria y de la determinación de apátrida, o por razones humanitarias o causas de fuerza mayor, y
- f) Miembros de la tripulación de embarcaciones o aeronaves comerciales conforme a los compromisos internacionales asumidos por México.

**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. - II. (...)

III. Visitante Regional. **El extranjero** nacional o residente de los países vecinos podrá ingresar a las regiones fronterizas cuantas veces lo deseen, sin que su permanencia exceda de siete días y sin permiso para recibir remuneración en el país.

Mediante disposiciones de carácter administrativo, la Secretaría establecerá los municipios y entidades federativas que conforman las regiones fronterizas, para efectos del otorgamiento de la condición de estancia de visitante regional.

IV a IX (...)

**Segundo.** Se reforma la fracción I al artículo 8o.; así como se reforma el inciso d) y el último párrafo de la fracción III al artículo 22 de la Ley Federal de Derechos, para quedar como sigue:

**Artículo 8o.** Por la recepción, estudio de la solicitud y, en su caso, la expedición del documento migratorio que acredita la condición de estancia se pagarán derechos conforme a las siguientes cuotas:

**I.** Visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas... **\$700.00**

**II.** Visitante con permiso para realizar actividades remuneradas... **\$2,700.18**

**III.** (Se deroga).

**IV.** Visitante Trabajador Fronterizo... **\$338.96**

**V.** Visitante con fines de adopción... **\$2,619.75**

**VI.** Residente Temporal:

**a).** Hasta un año... **\$3,596.40**

**b).** Dos años... **\$5,388.87**

**c).** Tres años... **\$6,825.13**

**d).** Cuatro años... **\$8,089.04**

**VII.** Residente Permanente... **\$4,383.48**

**Artículo 11.** No se pagarán los derechos señalados en el artículo 8o. de esta ley cuando los extranjeros permanezcan en territorio nacional en las condiciones de estancia siguientes:

**I.** (...)

**II.** Visitantes sin permiso para realizar actividades remuneradas que se ubiquen en algunos de los siguientes supuestos:

**a)** Ingresen a territorio nacional por vía terrestre, siempre que su estancia en el país no exceda de **siete días**. En caso de que se exceda dicho periodo el derecho se pagará al momento de la salida del territorio nacional.

**b) - e)** (...)

**Artículo 22.** Los derechos por la prestación de servicios consulares se pagarán como sigue:

**I. a II. (...)****III. Visas de:**

a) - c) (...)

d). Por la recepción, estudio de la solicitud y, en su caso, la autorización de las visas ordinarias en pasaportes extranjeros, **se cobrará una cantidad equivalente al costo del trámite de emisión de visas en cada país que la solicite a los mexicanos para ingresar a su territorio.**

e) Se deroga

Los derechos por la expedición de las visas ordinarias en pasaportes extranjeros a que se refiere el inciso d) de esta fracción, podrán exentarse cuando por acuerdo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en consideración a aspectos de reciprocidad internacional o en forma unilateral **con el país con el cual se suscriba el convenio**, con el fin de estimular el turismo y los intercambios comerciales o culturales, lo estime conveniente. **De igual forma la cantidad señalada en el inciso d) de esta fracción podrá aumentar o disminuir en atención a los costos cobrados de manera recíproca por el país emisor del pasaporte.**

**IV. - V.**

...

...

**Transitorio**

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

**Notas**

1 Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, Ley de Migración, última reforma DOF 21-04-2016, consúltese

file:///C:/Users/USUARIO/Documents/leymigracion.pdf

2 La visa es el documento migratorio que acredita que la internación y estancia de una persona en el país. Dependiendo de la nacionalidad y la actividad a realizar de cada persona se determina si se requiere o no el trámite de visa.

Si se cuenta con los siguientes documentos, NO se requiere visa de visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas:

a) Documento que acredite residencia permanente en Canadá, Estados Unidos de América, Japón, el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, o cualquiera de los países que integran el Espacio Schengen.

b) Visa válida y vigente de los Estados Unidos de América...

En caso de no requerir Visa y si la estadía en México es hasta por 180 días en calidad de Visitante SIN permiso para realizar actividades remuneradas, en el filtro de revisión migratoria deberá presentar lo siguiente:

1. Pasaporte vigente (durante toda su estancia y salida) y válido conforme al derecho internacional.

2. FMM debidamente llenada (se la proporciona la aerolínea durante el vuelo).

3. La autoridad migratoria podrá solicitar a la persona extranjera que compruebe el motivo de su viaje...

En caso de requerir Visa, estarán exentos del cobro de visa, los siguientes:

- Cooperantes y Becarios del Gobierno de México: aquellos que viajan al amparo de Programas o Convenios de Cooperación Científica, Técnica o Cultural.

- Acuerdos Bilaterales o Multilaterales:

- Extranjeros originarios de países con los que se tienen suscritos acuerdos o declaraciones unilaterales de gratuidad de visas para la categoría de visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas: Bolivia, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, República Dominicana, Serbia, Sudáfrica;

- Extranjeros que viajan al amparo de Programas de Movilidad de Personas cuando así se especifica en el acuerdo suscrito: Acuerdo Intergubernamental de la Alianza del Pacífico para un Programa de Vacaciones y Trabajo. Refiérase a

<https://embamex.sre.gob.mx/argentina/index.php/visas>.

3 Países y regiones que No requieren visa para viajar a México (Visitante a partir del 9 de noviembre de 2012)

Las personas nacionales de los siguientes países o regiones no requieren visa para viajar a México y solicitar su internación como Visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas.

En el filtro de revisión migratoria, deberán presentar:

Pasaporte o documento de identidad y viaje vigente que sea válido conforme al derecho internacional.

FMM debidamente llenada.

La autoridad migratoria podrá solicitar a la persona extranjera que compruebe el motivo de su viaje ...

Se presenta relación en orden alfabético:

Alemania, Antillas Holandesas, Australia, Andorra, Argentina, Austria, Anguila, Aruba

Bahamas (Comonwealth), Bélgica, Brasil, Barbados, Belice, Bulgaria

Canadá, Colombia, Croacia, Chile, Corea del Sur, Chipre, Costa Rica

Dinamarca

Eslovaquia, Estados Unidos de América, Eslovenia, Estonia, España

Finlandia, Francia

Gibraltar, Guadalupe, Grecia, Guayana Francesa, Groenlandia

Hong Kong, Hungría

Irlanda, Islas Guam, Islas Reunión, Islandia, Islas Malvinas, Islas Vírgenes de los EUA, Islas Azore, Islas Marianas, Islas Wallis y Futura, Islas Bermudas, Islas Marshall, Islas Vírgenes Británicas, Islas Caimán, Islas Navidad, Israel, Islas Cocos, Islas Niue, Italia, Islas Cook, Islas Norfolk, Islas Faroe, Islas Pitcairn

Jamaica, Japón

Letonia, Lituania, Liechtenstein, Luxemburgo

Macao, Martinica, Mahore, Micronesia, Malasia, Mónaco, Malta, Montserrat

Noruega, Nueva Caledonia, Nueva Zelanda

Omán

Países Bajos (Holanda), Paraguay, Polonia, Palau, Perú, Portugal, Panamá, Polinesia Francesa, Puerto Rico

Reino Unido de la Gran Bretaña, República Checa, Rumania

Samoa Americana, Santa Helena, Suecia, San Marino, Singapur, Suiza

Territorio Británico del Océano Índico, Trinidad y Tobago, Tokelau, Turcos y Caicos

Uruguay

Venezuela

Instituto Nacional de Migración, Secretaría de Gobernación, Países y Regiones que No Requieren Visa para Viajar a México, véase

<http://www.inm.gob.mx/gobmx/word/index.php/paises-requieren-visa-para-mexico/>

8 de febrero de 2016; consultado el 9 de marzo de 2017.

4 Instituto Nacional de Migración, Secretaría de Gobernación, Forma Migratoria Múltiple (FMM), Terrestre, Requisitos... Se encuentran disponibles en los aeropuertos en zonas fronterizas, aerolíneas que vuelan a México, agencias de viajes y otros puertos. Se pasa a la oficina de migración mexicana en la frontera para documentar la fecha de entrada y para que los oficiales de migración sellen la tarjeta de turista (FMM).

...La tarjeta pasaporte (Passport Card) puede ser utilizada en los cruces fronterizos terrestres únicamente y visitar la franja fronteriza; no podrá ser utilizada para viajar al interior de la República Mexicana ni utilizarla para viajes internacionales por aire.

El solicitante de la FMM deberá contar con pasaporte o tarjeta pasaporte (Passport Card) válido y vigente de conformidad con la normatividad de derecho internacional. En caso de que la nacionalidad la requiera deberá presentar Visa válida y vigente... El solicitante, deberá presentar pasaporte o tarjeta pasaporte (Passport Card) válido y vigente, así como la FMM al momento de solicitar su internación. Consúltese

<https://www.inm.gob.mx/fmme/publico/solicitud.html>

5 Visas turísticas, actividades de recreo o salud, artísticas, educativas, deportivas, culturales, etc., cuya permanencia en México no sea mayor a 180 días.

Se consideran como actividades de turismo aquellas de recreo o salud; actividades artísticas, culturales o deportivas, (no remuneradas) asistencia a congresos, convenciones, ferias o exposiciones cuando la participación sea de carácter cultural, educativo, informativo, deportivo o artístico cuya permanencia en México no sea mayor a 180 días. Véase <http://www.gob.mx/sre/acciones-y-programas/motivo-de-viaje-turismo>

6 Países y regiones que sí requieren visa para viajar a México (Vigente a partir del 9 de noviembre de 2012)

Las personas nacionales de los siguientes países o regiones deben obtener una visa para viajar a México. Para fines de recreo, negocios o cualquier actividad no remunerada en México que no rebase los 180 días, deberán solicitar en algún consulado mexicano la Visa de visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas.

Se presenta relación en orden alfabético:

Afganistán, Antigua y Barbuda, Armenia, Albania, Arabia Saudita, Azerbaiyán, Angola, Argelia

Bahrein, Bolivia, Burkina Faso, Bangladesh, Bosnia-Herzegovina, Burundi, Belarús, Botswana, Bután, Benin, Brunei Darusalam

Cabo Verde, China, Corea del Norte, Camboya, Comoras, Costa de Marfil, Camerún, Congo, Cuba

Chad; Congo, Rep. Dem. (Zaire)

Djibuti, Dominica, Dominicana República

Ecuador, Emiratos Árabes Unidos, Egipto, Eritrea, El Salvador, Etiopía

Federación Rusa, Fiji Islas, Filipinas

Gabón, Grenada, Guinea Ecuatorial, Gambia, Guatemala, Guyana, Georgia, Guinea, Ghana, Guinea Bissau

Haití, Honduras

India, Irán, Indonesia, Irak

Jordania

Kazajistán, Kiribati, Kenia, Kuwait, Kirguistán

Laos, Liberia, Lesotho, Libia, Líbano

Macedonia, Marruecos, Mongolia, Madagascar, Mauricio, Montenegro, Malawi, Mauritania, Mozambique, Maldivas, Myanmar, Mali, Moldova

Namibia, Nicaragua, Nauru, Niger, Nepal, Nigeria

Omán

Pakistán, Palestina, Papua Nueva Guinea

Qatar

República Centroafricana, República Árabe Saharaui Democrática, Ruanda

Salomon Islas, Santo Tome y Príncipe, Somalia, Samoa Occidental, Senegal, Sri Lanka, San Cristobal y Nieves, Serbia, Sudáfrica, San Vicente y Las Granadinas, Seychelles Islas, Sudán, Santa Lucía, Sierra Leona, Surinam, Santa Sede, Siria, Swazilandia

Tailandia, Timor Oriental, Turkmenistán, Taiwán, Togo, Turquía, Tanzania, Tonga, Tuvalu, Tayikistán, Túnez

Ucrania, Uganda, Uzbekistán

Vanuatu, Vietnam

Yemen

Zambia, Zimbawe

Ídem, Instituto Nacional de Migración, Países y Regiones que Requieren Visa para Viajar a México, véase

<http://www.inm.gob.mx/gobmx/word/index.php/paises-requieren-visa-para-mexico/>

8 de febrero de 2016; consultado el 9 de marzo de 2017.

7 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley de Migración, última reforma DOF 21-04-2016, consúltese

<file:///C:/Users/USUARIO/Documents/leymigracion.pdf>

8 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley Federal de Derechos, última reforma DOF 07-12-2016, consúltese

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfd.htm>

9 Secretaría de Relaciones Exteriores, Tríptico Consular de Orientación Preventiva Antes de Cruzar la Frontera a Estados Unidos, refiérase a

<https://consulmex.sre.gob.mx/brownsville/images/stories/documentos/orientacion%20preventiva.pdf>

10 U.S. Visas, U.S. Department of State Bureau of Consular Affairs, Tarifas para los Servicios de Visa, véase

<https://travel.state.gov/content/visas/en/immigrate-spanish/fees-visa-services.html#temp>

11 Embajada y Consulados de Estados Unidos en México, Negocios y Turismo (B1 y B2). La visa B2 está diseñada para actividades turísticas, tales como compras y turismo, visitar amigos y parientes, obtener tratamientos médicos, etcétera. Los solicitantes de visa B1 y B2 deben demostrar su intención de entrar a E.U.A. por un período temporal, solamente con el propósito de atender viajes de negocios cortos y turismo. Los solicitantes deben demostrar también que cuentan con los fondos económicos necesarios para cubrir los gastos de su viaje durante su estadía en E.U.A.; así como también lazos sociales, económicos, y de cualquier tipo en su país de origen para garantizar que el aplicante regrese después de su visita legal y temporal. Véase <https://mx.usembassy.gov/es/visas-es/turismo-y-visitantes/>

12 Ídem, Paso 2 Agendar su Cita (S) y Pagar la Solicitud por Medio del Sitio Web del Centro de Citas, remítase a

<https://mx.usembassy.gov/es/visas-es/turismo-y-visitantes/como-solicitar-la-visa/>

13 Ídem, Tarifas para los Servicios de Visa

<https://travel.state.gov/content/visas/en/immigrate-spanish/fees-visa-services.html#temp>

14 Ídem, Tarifas para los Servicios de Visa, véase

<https://travel.state.gov/content/visas/en/immigrate-spanish/fees-visa-services.html#special>

15 Secretaría de Relaciones Exteriores, Motivo de Viaje – Negocios, Vías Migratorias para Conocer Diferentes Alternativas de Negocios, refiérase a

<http://www.gob.mx/sre/acciones-y-programas/motivo-de-viaje-negocios>

16 De acuerdo al portal Guía del Viajero, de la Secretaría de Relaciones Exteriores, estos son los países que piden visa a los mexicanos:

1. Afganistán

2. Arabia Saudita

3. Armenia

4. Azerbaiyán

5. Angola

6. Argelia

7. Australia

8. Baréin

9. Burkina Faso

10. Bangladesh

11. Belarús

12. Benin

13. Brunei Darussalam

14. Burundi

15. Bultán

16. Cabo Verde

17. Canadá

18. China

19. Comoras

20. Camboya

21. Chad

22. Congo

23. Cuba

24. Camerún

---

25. Corea del Norte	50. Kiribati
26. Costa de Marfil	51. Kuwait
27. Djibouti	52. Laos
28. Emiratos Árabes Unidos	53. Lesotho
29. Egipto	54. Líbano
30. Eritrea	55. Liberia
31. Etiopía	56. Libia
32. Estados Unidos	57. Madagascar
33. Fiji	58. Malawi
34. Gabón	59. Maldivas
35. Ghana	60. Mali
36. Guinea Ecuatoria	61. Mauritania
37. Gambia	62. Moldova
38. Guinea	63. Mongolia
39. Guyana	64. Mozambique
40. Guinea Bissau	65. Myanmar
41. India	66. Namibia
42. Irán	67. Nepal
43. Irak	68. Niger
44. Isla Marshall	69. Nigeria
45. Islas Salomón	70. Omán
46. Jordania	71. República Centroafricana
47. Kazajstán	72. República Democrática del Congo
48. Kenia	73. Rusia
49. Kirguistán	74. Rwanda



75. Santo Tomé y Príncipe
76. Senegal
77. Sierra Leona
78. Siria
79. Sri Lanka
80. Sudáfrica
81. Sudán
82. Sudán del Sur
83. Suriname
84. Swazilandia
85. Tailandia
86. Taiwán
87. Tanzania
88. Tayikistán
89. Togo
90. Tonga
91. Turkmenistán
92. Turquía
93. Tuvalu
94. Ucrania
95. Uganda
96. Uzbekistán
97. VietNam
98. Yemen
99. Zambia
100. Zimbabwe
- Puig, Mauricio, Publimetro, Estos son los 100 países que le exigen visa a México,  
<https://www.publimetro.com.mx/mx/noticias/2015/09/01/estos-son-100-paises-que-le-exigen-visa-mexico.html>.
- 17 El único documento necesario para entrar a México aparte del pasaporte vigente al menos por seis meses y la visa estadounidense, será la Forma Migratoria Múltiple (FMM), la cual será otorgada en el avión antes de llegar o en la oficina de migración por cualquier punto de entrada a México. Esta forma deberá ser llenada al inicio de cada viaje y la porción de la forma con la que el interesado se queda, deberá ser devuelta al agente de migración al final del viaje para evitar multas en viajes futuros. Consúltese  
<https://consulmex.sre.gob.mx/detroit/index.php/visas/visas-en-espanol>
- 18 Embajada de los Estados Unidos, España, Programa de Exención de Visado. Los siguientes 38 países participan actualmente en el Programa de Exención: Alemania, Francia, Mónaco, Andorra, Grecia, Noruega, Australia, Holanda, Nueva Zelanda, Austria, Hungría, Portugal, Bélgica, Irlanda, Reino Unido, Brunei, Islandia, República de Corea, Chile, Italia, República Checa, Dinamarca, Japón, San Marino, Eslovenia, Letonia, Singapur, Eslovaquia, Liechtenstein, Suecia, España, Lituania, Suiza, Estonia, Luxemburgo, Taiwán, Finlandia, Malta, refiérase a  
<https://spanish.madrid.usembassy.gov/es/visas/vwp.html>. Consultado el 12 de marzo de 2017.
- 19 U.S. Visas, U.S. Department of State Bureau of Consular Affairs, Reciprocity and Civil Documents by Country, refiérase a  
<https://travel.state.gov/content/visas/en/fees/reciprocity-by-country.html>. Consultado el 11 de marzo de 2017.
- 20 SIPSE. Com, consúltese a  
<http://sipse.com/mundo/europa-visado-requisito-viajeros-estados-unidos-permiso-244901.html>, 2 de marzo de 2017.
- 21 Reuters, citado por El Universal, Legisladores Europeos Piden Imponer Visa a Estadounidenses, véase  
<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/mundo/2017/03/2/legisladores-europeos-piden-imponer-visa-estadounidenses>, 2 de marzo de 2017.

22 Secretaría de Turismo, México Recibió en el Primer Semestre de 2016 a 47 Millones de Visitantes Internacionales: SECTUR, refiérase a

<https://www.gob.mx/sectur/prensa/mexico-recibio-en-el-primer-semestre-de-2016-47-millones-de-visitantes-internacionales-sectur>

23 Ídem, Ley Federal de Derechos, última reforma DOF 07-12-2016, consúltese

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfed.htm>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de abril de 2018.— Diputado Juan Manuel Cavazos Balderas (rúbrica).»

### Se turna a las Comisiones Unidas de Asuntos Migratorios, y de Hacienda y Crédito Público, para dictamen.

---

## CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA

---

«Iniciativa que reforma los artículos 25, 73 y 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a cargo del diputado Adán Pérez Utrera, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Adán Pérez Utrera, diputado de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, de conformidad con 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 la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 25, 73, fracción XXIX-W, 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

La discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, es sin lugar a dudas, una de las facultades más importantes de la Cámara de Diputados. Nada más ni nada menos, que determinar un instrumento relevante de política económica del Estado.

Uno de los rasgos más significativos de la división de poderes, lo constituye la autonomía de las decisiones de cada uno de ellos. Al Poder Legislativo le corresponde, entre otros muchos e importantes asuntos, revisar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación que propone el Poder Ejecutivo. A nadie más. Esta importantísima tarea, no debe considerarse como un simple acto protocolario. Es una de las más altas expresiones de la división de poderes a través de la cual se hace posible que la ciudadanía participe, mediante su más alta representación nacional, en la orientación de la aplicación de sus propios dineros en los planes, programas y proyectos específicos de acción que el gobierno debe llevar a cabo por su mandato, sobre todo en la esfera de acción del gobierno federal.

Sin embargo, en el terreno de los hechos, dicha atribución es burlada de manera arbitraria mediante disposiciones burocráticas emitidas por la Secretaría de Hacienda, dependencia que contraviniendo al más alto marco legal que sustenta originariamente la orientación y distribución presupuestal, realiza modificaciones contrarias, a una voluntad, soberana al Presupuesto aprobado por esta Cámara de Diputados.

Nos referimos a las modificaciones que llevan a cabo las dependencias federales, con un simple oficio de autorización signado por un funcionario menor de la Secretaría de Hacienda. Además de no someter a la consideración de la Cámara de Diputados tales modificaciones, es muy común observar que los montos en que se aplican los cambios son difíciles de ubicar, dando lugar a cuestionamientos válidos acerca del porqué de su aplicación, de los objetivos que los impulsan, enturbiando la revisión de cuentas y desvirtuando flagrantemente la voluntad de un poder que constitucionalmente tiene la facultad de hacerlo.

Las alteraciones al presupuesto sólo son conocidas por esta soberanía en un tiempo muy posterior a su ejecución por los informes de la Auditoría Superior de la Federación luego de la revisión de la cuenta pública, por ejemplo: en su “Informe Individual de Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016”, se consignan los siguientes datos: “En 2015, el gasto neto total del Sector Público fue superior en un 4.7 por ciento del aprobado”. “En la Cuenta Pública 2015 no se identificó el ajuste preventivo al gasto por 124,265.0 millones de pesos en los resultados agregados del gasto programable, el cual se ejerció en un 5 por ciento superior a lo aprobado.

La propia Auditoría Superior de la Federación anota: “La Secretaría de Hacienda y Crédito Público no informó sobre las razones excepcionales que justificaron que se haya rebasado el Límite Máximo del Gasto Corriente Estructural en 2015.”

Solo con estos datos, resulta obvio que las modificaciones presupuestales realizadas invariablemente por la SHCP de manera unilateral, deben ser reglamentadas de manera precisa y erradicar, la realización de prácticas contrarias a la rendición de cuentas en lo que se refiere a la aplicación del gasto público pero, sobre todo, a la voluntad del poder legislativo en franca violación al respeto de la división de poderes.

En el marco legal vigente, sobresalen las disposiciones contenidas en la Constitución, en el artículo 25, cuya redacción actual, posibilita que la Secretaría de Hacienda actúe con una enorme discreción en lo que concierne a la aplicación del gasto público fijado y aprobado por esta Cámara de Diputados que es utilizado en una interpretación a modo, mediante la cual se asumen facultades que parecerían ilimitadas, en favor de dicha dependencia.

Es muy común conocer de “reasignaciones” en los montos del presupuesto, sin someter tales prácticas a ninguna normatividad que le ponga un freno a dicho comportamiento, convirtiéndolos no en una excepción sino en una regla.

Por ello, Movimiento Ciudadano propone de manera urgente, las modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, con el objeto de eliminar la falta de transparencia y opacidad en el manejo de los recursos presupuestales que fueron analizados y aprobados por la Cámara de Diputados.

Según la Organización México Evalúa, el Poder Ejecutivo tiene así la posibilidad de modificar los fines de los recursos presupuestados sin necesidad de justificarlo; de asignar recursos adicionales sin aprobación y sin rendición de cuentas.

Esta misma organización anota que “...en el periodo 2013-2017, es decir, en los años que lleva la administración actual, el gasto ejercido y acumulado del Gobierno federal superó el presupuesto que se le aprobó para esos cinco años en 1.46 billones de pesos. Esto significa que, en promedio, en cada uno de esos años se gastaron alrededor de 293 mil millones de pesos más de lo aprobado”.

En lo que respecta al artículo 25 constitucional, proponemos sea agregado un párrafo más cuya redacción sea armonizado con el artículo 73 fracción XXIX-W, con el objeto de fortalecer la capacidad de la Cámara de Diputados, referente a la aprobación del Presupuesto de Egresos, a fin de contribuir de manera decidida al crecimiento y el desarrollo económico del país.

En relación al artículo 73, fracción XXIX-W, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde, entre las facultades del Congreso, se establece, con toda claridad, lo siguiente: “Para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas en la federación, los estados, municipios y el Distrito Federal, con base en el principio establecido en el párrafo segundo del artículo 25;”. Esta propuesta de adicionar un párrafo a la fracción en comento, parte de la premisa que anima a la iniciativa. Nos referimos a que el presupuesto deberá ser aplicado de manera precisa en los términos y montos aprobados por la Cámara de Diputados.

Por tanto, la facultad de aprobar el Presupuesto de Egresos se confiere de manera exclusiva a la Cámara de Diputados, no debiendo ser modificado bajo ninguna circunstancia por ninguna otra dependencia y mucho menos si este es reasignado de manera arbitraria y discrecional, contraviniendo con ello una de las labores fundamentales de los legisladores, que es la aprobación de dicho presupuesto, minimizando los esfuerzos desplegados por el órgano legislativo, desde el inicio de su revisión y pudiendo ser modificado mediante una simple solicitud.

Así también, dicha iniciativa propone agregar un sexto párrafo al artículo 74 fracción IV de la Carta Magna, con la finalidad que el presupuesto sea publicado sin dilación alguna a más tardar a los 5 días naturales una vez que este haya sido aprobado.

Por ello proponemos que las leyes secundarias tal como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, sean acotadas a lo que establece de manera primigenia la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en el caso del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria el artículo 92 sea derogado, en el ámbito de las atribuciones del Ejecutivo, esto por permitir las desviaciones al presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados, pues con ello se anula la facultad de la Cámara de Diputados, al quedar sin efecto por las múltiples estrategias para que dicho presupuesto no se utilice

de manera lisa y llana para lo que fue asignado, y este sea seccionado discrecionalmente por la Secretaría de Hacienda a otros rubros o dependencias.

Consideramos que el artículo 92 del reglamento, es innecesario porque los legisladores, previo a la aprobación del presupuesto realizamos un análisis exhaustivo de las necesidades y demandas para cada uno de los entes públicos.

Los legisladores de Movimiento Ciudadano estamos comprometidos para que México avance de manera real y certera y no para obstaculizar el progreso mediante el bloqueo de los recursos.

Por lo anterior, someto a consideración del pleno la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforman los artículos 25, 73 fracción XXIX-W y 74, fracción iv de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**

**Primero.** Se reforma el artículo 25, el artículo 73, fracción XXIX-W, y 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente forma:

**Artículo 25.** Corresponde al Estado...

...

...

...

...

**Para ello la Cámara de Diputados proveerá al Estado de los recursos que consolidarán el crecimiento y la consolidación económica del país, mediante la aprobación del presupuesto de egresos, desarrollando los instrumentos que permitan la eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas.**

**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

**I. a XXIX-V. ...**

**XXIX-W.** Para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de

las finanzas públicas en la Federación, los Estados, Municipios y la **Ciudad de México**, con base en **los principios establecidos en los párrafos segundo y tercero del artículo 25;**

**El Presupuesto de Egresos deberá ejercerse de conformidad a lo aprobado por la Cámara de Diputados sin que pueda ser modificado, transferido o ajustado por ninguna dependencia de la administración pública federal, sin la previa autorización de la propia Cámara de Diputados.**

**Artículo 74. ...**

**I. a III. ...**

**IV. ...**

...

...

...

**Una vez aprobado el Presupuesto de Egresos, éste tendrá que ser publicado a más tardar a los cinco días naturales de su aprobación, en el Diario Oficial de la Federación.**

**V. a IX.**

**Segundo.** Se reforma el artículo 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para quedar de la siguiente forma:

**Artículo 58.** Las adecuaciones presupuestarias se realizarán siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las dependencias y entidades, y comprenderán:

**I. Modificaciones a las estructuras:**

....

**Dichas adecuaciones estarán en concordancia con lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 25 y 73 fracción XXIX-W, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Transitorios**

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

**Segundo.** Una vez entrado en vigor el presente decreto, el Ejecutivo tendrá 90 días para derogar el artículo 92 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

TEXTO VIGENTE DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	TEXTO PROPUESTO
<p><b>Artículo 25.-</b> Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.</p> <p>....</p> <p>El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio.</p> <p>...</p>	<p><b>Artículo 25.-</b> Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.</p> <p>....</p> <p>El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio.</p> <p>...</p> <p><u>Para ello la Cámara de Diputados proveerá al Estado de los recursos que consolidarán el crecimiento y la consolidación económica del país, mediante la aprobación del presupuesto</u></p>

de egresos, desarrollando los instrumentos que permitan la eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas.

<p><b>Artículo 73.-</b> El Congreso tiene facultad:</p> <p>...</p> <p>...</p> <p><b>Fracción XXIX-W.</b> Para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas en la Federación, los Estados, Municipios y el Distrito Federal, con base en el principio establecido en el párrafo segundo del artículo 25;</p>	<p><b>Artículo 73.-</b> El Congreso tiene facultad:</p> <p>...</p> <p>...</p> <p><b>Fracción XXIX-W.</b> Para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas en la Federación, los Estados, Municipios y la Ciudad de México, con base en <u>los principios establecidos en los párrafos segundo y tercero del artículo 25:</u></p> <p><u>El Presupuesto de Egresos deberá ejercerse de conformidad a lo aprobado por la Cámara de Diputados sin que pueda ser modificado, transferido o ajustado por ninguna dependencia de la Administración Pública Federal, sin la previa autorización de la propia Cámara de Diputados.</u></p>
---	--

<p><b>Art.- 74 Fracción IV.</b> Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación...</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p><b>Art.- 74 Fracción IV.</b> Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación...</p> <p>...</p> <p>...</p>
--	--

<p>...</p> <p>...</p>	<p>...</p> <p>...</p> <p><u>Una vez aprobado el Presupuesto de Egresos, éste tendrá que ser publicado a más tardar a los cinco días naturales de su aprobación, en el Diario Oficial de la Federación.</u></p>
-----------------------	--

TEXTO VIGENTE LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA	TEXTO PROPUESTO
<p><b>Artículo 58.-</b> Las adecuaciones presupuestarias se realizarán siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las dependencias y entidades, y comprenderán:</p> <p>I. Modificaciones a las estructuras:</p> <p>....</p>	<p><b>Artículo 58.-</b> Las adecuaciones presupuestarias se realizarán siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las dependencias y entidades, y comprenderán:</p> <p>II. Modificaciones a las estructuras:</p> <p>....</p> <p><u>Dichas adecuaciones estarán en concordancia con lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 25 y 73 fracción XXIX-W, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</u></p>

**Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, la parte que le corresponde, y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, la porción respectiva, para dictamen.**

---

#### LEY AGRARIA

---

«Iniciativa que reforma el artículo 18 de la Ley Agraria, a cargo del diputado Hernán de Jesús Orantes López, del Grupo Parlamentario del PRI

El que suscribe, **Hernán de Jesús Orantes López**, diputado federal a 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, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía la presente **iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 18 de la Ley Agraria**, al tenor de la siguiente:

#### Exposición de Motivos

En México, son los campesinos el núcleo de población que más atención requiere del gobierno y de quienes ostentamos alguna representación política, por su condición de atraso, marginación y con mayores problemas para acceder a los niveles de educación media y superior. Por esa razón, desde el inicio de la presente Legislatura, la mayor parte de mi trabajo ha estado encaminado a coadyuvar en la superación de los problemas del campo mexicano, proponiendo iniciativas que allanen el camino de la superación a los agricultores y ganaderos.

Como representantes populares es nuestra responsabilidad promover la modernización del campo para aumentar la producción, mejorar los niveles de vida de la población rural, garantizar el abasto alimentario y de materias primas para la industria de manera competitiva, revertir la descapitalización endémica del sector agropecuario, combatir los fenómenos indeseables del minifundismo y la simulación, así como otorgar plena certidumbre jurídica a todos los participantes en el campo, al margen de su forma de propiedad, tanto para la tenencia de la tierra como para las formas de su asociación para la producción.

En este marco de obligaciones que nos atañen a quienes tenemos la responsabilidad de representar los intereses de los más desprotegidos, destaca la de perfeccionar la norma jurídica para que en la medida que sea más precisa en sus términos, se acerque más a la justicia. Las indeterminaciones, lagunas e imprecisiones en los textos legales propician discrecionalidad y ésta a su vez lleva a la inseguridad jurídica.

Cualquier tipo de manejo en el poder que se deja al ámbito discrecional de las autoridades, sean administrativas o judiciales, da oportunidad al equívoco en la toma de decisiones o ejecución de los actos jurídicos. En la medida en que toda actuación esté reglada en forma inequívoca, se evitará cualquier tipo de conducta por parte de la autoridad que lesione el bien tutelado por la norma.

Es claro que la discrecionalidad es la principal fuente del abuso de autoridad, toda vez que deja al arbitrio el cumplimiento de lo establecido en una norma determinada.

Una buena medida para evitar la injusticia en el cumplimiento de obligaciones, la celebración de actos, así como la determinación de sentencias de parte de la autoridad, es el establecimiento de plazos precisos en cualquier materia jurídica, con el fin de dar certeza al ciudadano.

El caso que hoy me ocupa es el contenido en el artículo 18 de la Ley Agraria en donde se establece que: “Cuando el ejidatario no haya hecho designación de sucesores” si a su fallecimiento aparecen dos o más personas, cuando se trata de hijos, ascendientes o cualquier otra persona con derecho a heredar y estas no se ponen de acuerdo, “el Tribunal Agrario proveerá la venta de dichos derechos ejidales en subasta pública y repartirá el producto por partes iguales entre las personas con derecho a heredar.” No obstante no establece ningún plazo para que dicha autoridad realice tal acto, dejándolo a su absoluta voluntad.

Considerando que seis meses constituyen un periodo suficiente de tiempo para que el Tribunal Agrario cumpla con su obligación de vender los derechos ejidales, se propone una adición al artículo 18 de la Ley Agraria en tal sentido.

Por lo anteriormente fundado y motivado, someto a consideración de la honorable Cámara de Diputados, el siguiente proyecto de

## Decreto que adiciona el artículo 18 de la Ley Agraria

**Artículo Único.** Se adiciona el artículo 18 de la Ley Agraria para quedar como sigue:

**Artículo 18.** Cuando el ejidatario no haya hecho designación de sucesores o cuando ninguno de los señalados en la lista de herederos pueda hacerlo por imposibilidad material o legal, los derechos agrarios se transmitirán de acuerdo con el siguiente orden de preferencia:

- I. Cónyuge
- II. Concubina o concubinario.
- III. A uno de los hijos del ejidatario.
- IV. A uno de los ascendientes.
- V. A cualquier otra persona de las que dependan económicamente de él.

En los casos a los que se refieren las fracciones III, IV y V, si al fallecimiento del ejidatario resultan dos o más personas con derecho a heredar, los herederos gozarán de tres meses a partir de la muerte del ejidatario para decidir quién de entre ellos conservará los derechos ejidales. En caso de que no se pusieren de acuerdo, el Tribunal Agrario **en un plazo que no exceda de seis meses** proveerá la venta de dichos derechos ejidales en subasta pública y repartirá el producto por partes iguales entre las personas con derecho a heredar. En caso de igualdad de posturas en la subasta tendrá preferencia cualquiera de los herederos.

### 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, abril 24 de 2018.— Diputado Hernán de Jesús Orantes López (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Reforma Agraria, para dictamen.**

PARA INSCRIBIR CON LETRAS DE ORO EN  
EL MURO DE HONOR LA FRASE  
“2 DE OCTUBRE NO SE OLVIDA”

«Iniciativa de decreto, para inscribir con letras de oro en el Muro de Honor del salón de sesiones de la Cámara de Diputados la frase “2 de octubre no se olvida”, suscrita por las diputadas Laura Nereida Plascencia Pacheco y Hortensia Aragón Castillo, de los Grupos Parlamentarios de Movimiento Ciudadano y del PRD

Las que suscriben, Laura Nereida Plascencia Pacheco y Hortensia Aragón Castillo, integrantes de los Grupos Parlamentarios Movimiento Ciudadano y Partido de la Revolución Democrática, respectivamente, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración del pleno de esta asamblea la presente iniciativa de decreto, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

*México antes del movimiento estudiantil  
y otro después de 1968.  
Tlatelolco es la escisión entre los dos Méxicos.*

Luis González de Alba<sup>1</sup>

Deseo iniciar con el poema de Rosario Castellanos,<sup>2</sup> intitulado

Memorial de Tlatelolco

La oscuridad engendra la violencia  
y la violencia pide oscuridad  
para cuajar el crimen.

Por eso el dos de octubre aguardó hasta la noche  
para que nadie viera la mano que empuñaba  
el arma, sino sólo su efecto de relámpago.

Y a esa luz, breve y lívida, ¿quién? ¿Quién es el que mata?

¿Quiénes los que agonizan, los que mueren?

¿Los que huyen sin zapatos?

¿Los que van a caer en el pozo de una cárcel?

¿Los que se pudren en el hospital?

¿Los que se quedan mudos, para siempre, de espanto?

¿Quién? ¿Quiénes? Nadie. Al día siguiente, nadie.

La plaza amaneció barrida; los periódicos dieron como noticia principal el estado del tiempo.

Y en la televisión, en la radio y el cine no hubo ningún cambio de programa, ningún anuncio intercalado ni un minuto de silencio en el banquete.

(Pues prosiguió el banquete.)

No busques lo que no hay: huellas, cadáveres, que todo se le ha dado como ofrenda a una diosa: a la Devoradora de Excrementos.

No hurgues en los archivos pues nada consta en actas.

Ay, la violencia pide oscuridad porque la oscuridad engendra sueño y podemos dormir soñando que soñamos.

Mas he aquí que toco una llaga: es mi memoria. Duele, luego es verdad. Sangra con sangre. Y si la llamo mía traiciono a todos.

Recuerdo, recordamos.

Esta es nuestra manera de ayudar a que amanezca sobre tantas conciencias mancilladas, sobre un texto iracundo, sobre una reja abierta, sobre el rostro amparado tras la máscara.

Recuerdo, recordemos

hasta que la justicia se siente entre nosotros.

El 2 de octubre de 1968, marcó de forma terrible la historia de México, el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, después de reiterados intentos de reprimir el movimiento estudiantil en todo el país, decidió terminarlo de tajo, perpetrando la matanza en la Plaza de las tres culturas de Tlatelolco.

En este movimiento social —el más grande e importante de nuestro país, después de la independencia y la revolución mexicana— participaron, además de estudiantes de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); el Instituto Politécnico Nacional (IPN); El Colegio de México; la Escuela de Agricultura de Chapingo; la Universidad Iberoamericana; la Universidad La Salle y la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla; profesores, intelectuales,

amas de casa, obreros y profesionales en la Ciudad de México y otros estados del país como Puebla, quienes se constituyeron en el órgano directriz del movimiento denominado Consejo Nacional de Huelga (CNH). El movimiento contó con un pliego petitorio del CNH al gobierno de Díaz Ordaz, de acciones específicas como la libertad a presos políticos y la reducción o eliminación del autoritarismo. Pero el movimiento buscaba un cambio de mayor alcance, una mayor democracia en el país, mayores libertades políticas y civiles, menor desigualdad y la renuncia del gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) que consideraban autoritario.

La Fiscalía Especial para los Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP) de la Procuraduría General de la República del gobierno de México, concluyó en 2006, en su Informe Histórico, presentado a la sociedad mexicana, que el movimiento estudiantil “marcó una inflexión en los tiempos políticos de México, fue independiente, contestatario y que recurría a la resistencia civil” y se potenció “con las demandas libertarias y de democratización que dominaban el imaginario mundial”. El mismo informe concluyó que durante el movimiento el gobierno mexicano aplicó “sus mecanismos de control y disuasión que solía utilizar frente a la disidencia social (...) lo caracterizó como subversivo y, en lugar de encontrar formas de atender las legítimas demandas, optó por reprimirlo y aniquilar su dirigencia y al sector que consideró más combativo”. Para ello recurrió a detenciones ilegales, maltratos, torturas, persecuciones, desapariciones forzadas, espionaje, criminalización, homicidios y ejecuciones extrajudiciales, caracterizando, dicha fiscalía, el uso de la fuerza institucional del Estado mexicano como “criminal”.

Sin embargo, el movimiento no inicio en 1968, tal como lo refiere Pablo Gómez.<sup>3</sup>

El movimiento estudiantil de 1968 no nació en ese mismo año; no surgió así nomás por generación espontánea. Sus demandas habían sido planteadas anteriormente por innumerables organizaciones políticas revolucionarias y por importantes grupos estudiantiles. La libertad a los presos políticos es en México una demanda tan vieja como el fenómeno mismo. También la lucha por derogar el artículo 145 que se refiere a la disolución social y porque desaparezca el cuerpo de granaderos. El Movimiento de 1968 recogió todas estas demandas y no sólo se pronunció por la solución de su pliego petitorio, sino que se hizo el vocero de las demandas más sentidas por los estudiantes, los trabajadores y los intelectuales de México.



Antes, en muchas partes del país, los estudiantes habían encabezado a todo el pueblo en luchas cuyo contenido general tiene mucha relación con el Movimiento de 1968. Los más importantes movimientos de este tipo son los de Puebla en 1964, Morelia en 1966, Sonora y Tabasco en 1967... Junto a lo anterior las manifestaciones de solidaridad con Cuba, Vietnam y la República Dominicana, movilizaron a grandes grupos de estudiantes principalmente de la ciudad de México, y la conciencia de la opresión de otros pueblos elevó el nivel de su politización y los hizo conscientes de su propia fuerza. Ejemplos de esto son la lucha estudiantil en Morelia, durante los años de 1961 y 1963; el movimiento por la reforma universitaria en Puebla de 1962; la huelga de la UNAM en 1966; las constantes huelgas estudiantiles por reivindicaciones económicas y académicas realizadas en diversas partes del país (dentro de las que destacan las Normales Rurales); el movimiento de los estudiantes de la Escuela de Agronomía de Ciudad Juárez, Chihuahua, que fue apoyado por el resto de las escuelas de agronomía y por los estudiantes del IPN, y muchas otras luchas estudiantiles.

Yo no creo que estas luchas estén aisladas las unas de las otras. Por el contrario, creo que podemos decir que, a partir de la huelga nacional de abril de 1956, se abrió en México un proceso de ascenso de las luchas estudiantiles. El movimiento magisterial de 1958, el ferrocarrilero de 1958-1959 y las manifestaciones de solidaridad con Cuba, fueron hechos que impulsaron dicho proceso, que tiene un punto culminante precisamente en 1968. Probablemente el movimiento estudiantil espera ahora tu “relevo” del movimiento obrero y de las luchas campesinas.

Es decir, el movimiento exigía un cambio sustancial en la manera de gobernar y de hacer política y se constituyó como un ejercicio de reflexión y de ciudadanía, de valor y de convicción, de ideas y de ideales, encabezado por los alumnos de distintas universidades, pero acompañado por todo el pueblo de México.

Tal movimiento despertó conciencias, generó libertad, otorgaba conocimiento, congregaba en torno a una identidad mexicana, era subversivo, reaccionario, contestatario, en franca oposición al gobierno de unos cuantos.

La fatídica noche de Tlatelolco, la culminación de los actos represivos tiene en Elena Poniatowska a su principal y veraz interlocutora, ella lo narra así:

Todos los testimonios coinciden en que la repentina aparición de luces de bengala en el cielo de la Plaza de las Tres Culturas de la Unidad habitacional Nonoalco-Tlatelolco desencadenó la balacera que convirtió el mitin estudiantil del 2 de octubre en la tragedia de Tlatelolco.

A las cinco y media del miércoles 2 de octubre de 1968, aproximadamente diez mil personas se congregaron en la explanada de la Plaza de las Tres Culturas para escuchar a los oradores estudiantiles del Consejo Nacional de Huelga, los que desde el balcón del tercer piso del edificio Chihuahua se dirigían a la multitud compuesta en su gran mayoría por estudiantes, hombres y mujeres, niños y ancianos sentados en el suelo, vendedores ambulantes, amas de casa con niños en brazos, habitantes de la Unidad, transeúntes que se detuvieron a curiosear, los habituales mirones y muchas personas que vinieron a darse una “asomadita”. El ambiente era tranquilo a pesar de que la policía, el ejército y los granaderos habían hecho un gran despliegue de fuerza. Muchachos y muchachas estudiantes repartían volantes, hacían colectas en botes con las siglas CNH, vendían periódicos y carteles, y, en el tercer piso del edificio, además de los periodistas que cubren las fuentes nacionales había corresponsales y fotógrafos extranjeros enviados para informar sobre los Juegos Olímpicos que habrían de iniciarse diez días más tarde.

Hablaron algunos estudiantes: un muchacho hacía las presentaciones, otro de la UNAM, dijo: “El Movimiento va a seguir a pesar de todo”, otro del IPN: “...se ha despertado la conciencia cívica y se ha politizado a la familia mexicana”; una muchacha, que impresionó por su extrema juventud, habló del papel de las brigadas. Los oradores atacaron a los políticos, a algunos periódicos, y propusieron el boicot contra el diario El Sol.

Desde la rampa del tercer piso vieron cómo hacía su entrada un grupo de trabajadores que portaba una manta: “Los ferrocarrileros apoyamos el movimiento y desconocemos las pláticas Romero Flores-GDO.” Este contingente obrero fue recibido con aplausos. El grupo de ferrocarrileros anunció paros escalonados desde “mañana 3 de octubre en apoyo del movimiento estudiantil”.

Cuando un estudiante apellidado Vega anunciaba que la marcha programada al Casco de Santo Tomás del Instituto Politécnico Nacional no se iba a llevar a cabo, en vista del despliegue de fuerzas públicas y de la posible represión, surgieron en el cielo las luces de bengala que hicieron que

los concurrentes dirigieran automáticamente su mirada hacia arriba.

Se oyeron los primeros disparos. La gente se alarmó. A pesar de que los líderes del CNH, desde el tercer piso del edificio Chihuahua, gritaban por el magnavoz: “¡No corran compañeros, no corran, son salvas! . . . ¡No se vayan, no se vayan, calma!” la desbandada fue general. Todos huían despavoridos y muchos caían en la plaza, en las ruinas prehispánicas frente a la iglesia de Santiago Tlatelolco. Se oía el fuego cerrado y el tableteo de ametralladoras. A partir de ese momento, la Plaza de las Tres Culturas se convirtió en un infierno.

En su versión del jueves 3 de octubre de 1968 nos dice Excélsior: “Nadie observó de dónde salieron los primeros disparos. Pero la gran mayoría de los manifestantes aseguraron que los soldados, sin advertencia ni previo aviso comenzaron a disparar... Los disparos surgían por todos lados, lo mismo de lo alto de un edificio de la Unidad Tlatelolco que de la calle donde las fuerzas militares en tanques ligeros y vehículos blindados lanzaban ráfagas de ametralladora casi ininterrumpidamente...” Novedades, El Universal, El Día, El Nacional, El Sol de México, El Heraldo, La Prensa, La Afición, Ovaciones, nos dicen que el ejército tuvo que repeler a tiros el fuego de francotiradores apostados en las azoteas de los edificios. Prueba de ello es que el general José Hernández Toledo que dirigió la operación recibió un balazo en el tórax y declaró a los periodistas al salir de la intervención quirúrgica que se le practicó: “Creo que si se quería derramamiento de sangre ya es más que suficiente con la que yo ya he derramado.” (El Día, 3 de octubre de 1968.)

Según Excélsior “se calcula que participaron unos 5 mil soldados y muchos agentes policiacos, la mayoría vestidos de civil. Tenían como contrasena un pañuelo envuelto en la mano derecha. Así se identificaban unos a otros, ya que casi ninguno llevaba credencial por protección frente a los estudiantes.

“El fuego intenso duró 29 minutos. Luego los disparos decrecieron, pero no acabaron.”

Los tiros salían de muchas direcciones y las ráfagas de las ametralladoras zumbaban en todas partes y, como afirman varios periodistas, no fue difícil que los soldados, además de los francotiradores, se mataran o hirieran entre sí. “Muchos soldados debieron lesionarse entre sí, pues al cerrar el círculo los proyectiles salieron por todas direcciones”, dice

el reportero Félix Fuentes en su relato del 3 de octubre en La Prensa. El ejército tomó la Plaza de las Tres Culturas con un movimiento de pinzas, es decir llegó por los dos costados y 5 mil soldados avanzaron disparando armas automáticas contra los edificios, añade Félix Fuentes. “En el cuarto piso de un edificio, desde donde tres oradores habían arengado a la multitud contra el gobierno, se vieron fogonazos. Al parecer, allí abrieron fuegos agentes de la Dirección Federal de Seguridad y de la Policía Judicial del Distrito.

“La gente trató de huir por el costado oriente de la Plaza de las Tres Culturas y mucha lo logró, pero cientos de personas se encontraron a columnas de soldados que empuñaban sus armas a bayoneta calada y disparaban en todos sentidos. Ante esta alternativa las asustadas personas empezaron a refugiarse en los edificios, pero las más corrieron por las callejuelas para salir a Paseo de la Reforma cerca del Monumento a Cuitláhuac”.

“Quien esto escribe fue arrollado por la multitud cerca del edificio de la Secretaría de Relaciones Exteriores. No muy lejos se desplomó una mujer, no se sabe si lesionada por algún proyectil o a causa de un desmayo. Algunos jóvenes trataron de auxiliarla, pero los soldados lo impidieron.”

El general José Hernández Toledo declaró después que para impedir mayor derramamiento de sangre ordenó al ejército no utilizar las armas de alto calibre que llevaba (El Día, 3 de octubre de 1968). (Hernández Toledo ya ha dirigido acciones contra la Universidad de Michoacán, la de Sonora y la Autónoma de México, y tiene a su mando hombres del cuerpo de paracaidistas calificados como las tropas de asalto mejor entrenadas del país.) Sin embargo, Jorge Avilés, redactor de El Universal escribe el 3 de octubre: “Vimos al ejército en plena acción; utilizando toda clase de armamentos, las ametralladoras pesadas empotradas en una veintena de jeeps, disparaban hacia todos los sectores controlados por los francotiradores.” Excélsior reitera: “Unos trescientos tanques, unidades de asalto, yips y transportes militares tenían rodeada toda la zona, desde Insurgentes a Reforma, hasta Nonoalco y Manuel González. No permitían salir ni entrar a nadie, salvo rigurosa identificación.” (“Se Luchó a Balazos en Ciudad Tlatelolco, Hay un Número aún no Preciado de Muertos y Veintenas de Heridos”, (Excélsior, jueves 3 de octubre de 1968.) Miguel Ángel Martínez Agis reporta: “Un capitán del Ejército usa el teléfono. Llama a la Secretaría de la Defensa. Informa de lo que está sucediendo: ‘Estamos contestando con todo lo

que tenemos...’ Allí se veían ametralladoras, pistolas 45, calibre 38 y unas de 9 milímetros.” (“Edificio Chihuahua, 18 horas”, Miguel Ángel Martínez Agis, Excélsior, 3 de octubre de 1968.)

El general Marcelino García Barragán, secretario de la Defensa Nacional declaró: “Al aproximarse el ejército a la Plaza de las Tres Culturas fue recibido por francotiradores. Se generalizó un tiroteo que duró una hora aproximadamente...”

“Hay muertos y heridos tanto del Ejército como de los estudiantes: No puedo precisar en estos momentos el número de ellos.

—¿Quién cree usted que sea la cabeza de este movimiento?

—Ojalá y lo supiéramos. [Indudablemente no tenía bases para inculpar a los estudiantes.]”

—¿Hay estudiantes heridos en el Hospital Central Militar?

—Los hay en el Hospital Central Militar, en la Cruz Verde, en la Cruz Roja. Todos ellos están en calidad de detenidos y serán puestos a disposición del Procurador General de la República. También hay detenidos en el Campo Militar número 1, los que mañana serán puestos a disposición del general Cueto, jefe de la Policía del DF.

—¿Quién es el comandante responsable de la actuación del ejército?

—El comandante responsable soy yo.” (Jesús M. Lozano, Excélsior, 3 de octubre de 1968, “La libertad seguirá imperando”. El secretario de Defensa hace un análisis de la situación.)

Por otra parte, el jefe de la policía metropolitana negó que, como informó el secretario de la Defensa, hubiera pedido la intervención militar en Ciudad Tlatelolco. En conferencia de prensa esta madrugada el general Luis Cueto Ramírez dijo textualmente: “La policía informó a la Defensa Nacional en cuanto tuvo conocimiento de que se escuchaban disparos en los edificios aledaños a la Secretaría de Relaciones Exteriores y de la vocacional 7 en donde tiene servicios permanentes. Explicó no tener conocimiento de la

injerencia de agentes extranjeros en el conflicto estudiantil que aquí se desarrolla desde julio pasado. La mayoría de las armas confiscadas por la policía, son de fabricación europea y corresponden a modelos de los usados en el bloque socialista. Cueto negó saber que políticos mexicanos promuevan en forma alguna esta situación y afirmó no tener conocimiento de que ciudadanos estadounidenses hayan sido aprehendidos. En cambio, están prisioneros un guatemalteco, un alemán y otro que por el momento no recuerdo.” (El Universal, El Nacional, 3 de octubre de 1968.)

Los cuerpos de las víctimas que quedaron en la Plaza de las Tres Culturas no pudieron ser fotografiados debido a que los elementos del ejército lo impidieron (“Hubo muchos muertos y lesionados anoche”, La Prensa, 3 de octubre de 1968). El día 6 de octubre en un manifiesto “Al Pueblo de México” publicado en El Día, el CNH declaró: “El saldo de la masacre de Tlatelolco aún no acaba. Hasta el momento han muerto cerca de 100 personas de las cuales sólo se sabe de las recogidas en el momento; los heridos cuentan por miles...” El mismo 6 de octubre el CNH, al anunciar que no realizaría nuevas manifestaciones o mítines, declaró que las fuerzas represivas “causaron la muerte con su acción a 150 civiles y 40 militares”. En Posdata, Octavio Paz cita el número que el diario inglés The Guardian, tras una “investigación cuidadosa”, considera como la más probable: 325 muertos.

Lo cierto es que en México no se ha logrado precisar hasta ahora el número de muertos. El 3 de octubre la cifra declarada en los titulares y reportajes de los periódicos oscila entre 20 y 28. El número de heridos es mucho mayor y el de detenidos es de dos mil. A las cero horas aproximadamente dejaron de escucharse disparos en el área de Tlatelolco. Por otra parte, los edificios eran desalojados por la tropa y cerca de mil detenidos fueron conducidos al Campo Militar número 1. Cerca de mil detenidos fueron llevados a la cárcel de Santa Marta Acatitla, en esta ciudad. La zona de Tlatelolco siguió rodeada por efectivos del ejército. Muchas familias abandonaron sus departamentos con todas sus pertenencias después de ser sometidas a un riguroso examen y registro por parte de los soldados. Grupos de soldados de once hombres entraron a los edificios del conjunto urbano a registrar las viviendas. Al parecer, tenían instrucciones de catear casa por casa.

Hasta ahora el número de presos que continúan en la cárcel de Lecumberri por los acontecimientos de 1968 es de 165.

Posiblemente no sepamos nunca cuál fue el mecanismo interno que desencadenó la masacre de Tlatelolco. ¿El miedo? ¿La inseguridad? ¿La cólera? ¿El terror a perder la fachada? ¿El despecho ante el joven que se empeña en no guardar las apariencias delante de las visitas?... Posiblemente nos interroguemos siempre junto con Abel Quezada. ¿Por qué? La noche triste de Tlatelolco —a pesar de todas sus voces y testimonios— sigue siendo incomprensible. ¿Por qué? Tlatelolco es incoherente, contradictorio. Pero la muerte no lo es. Ninguna crónica nos da una visión de conjunto. Todos —testigos y participantes— tuvieron que resguardarse de los balazos, muchos cayeron heridos. Nos lo dice el periodista José Luis Mejías (“Mitin trágico”, *Diario de la Tarde*, México, 5 de octubre de 1968): “Los individuos enguantados sacaron sus pistolas y empezaron a disparar a boca de jarro e indiscriminadamente sobre mujeres, niños, estudiantes y granaderos... Simultáneamente, un helicóptero dio al ejército la orden de avanzar por medio de una luz de bengala... A los primeros disparos cayó el general Hernández Toledo, comandante de los paracaidistas, y de ahí en adelante, con la embravecida tropa disparando sus armas largas y cazando a los francotiradores en el interior de los edificios, ya a nadie le fue posible obtener una visión de conjunto de los sangrientos sucesos...” Pero la tragedia de Tlatelolco dañó a México mucho más profundamente de lo que lo lamenta *El Herald*, al señalar los graves perjuicios al país en su crónica (“Sangriento encuentro en Tlatelolco”, 3 de octubre de 1968): “Pocos minutos después de que se iniciaron los combates en la zona de Nonalco, los corresponsales extranjeros y los periodistas que vinieron aquí para cubrir los Juegos Olímpicos comenzaron a enviar notas a todo el mundo para informar sobre los sucesos. Sus informaciones —algunas de ellas abultadas— contuvieron comentarios que ponen en grave riesgo el prestigio de México.”

Todavía fresca la herida, todavía bajo la impresión del mazazo en la cabeza, los mexicanos se interrogan atónitos. La sangre pisoteada de cientos de estudiantes, hombres, mujeres, niños, soldados y ancianos se ha secado en la tierra de Tlatelolco. Por ahora la sangre ha vuelto al lugar de su quietud. Más tarde brotarán las flores entre las ruinas y entre los sepulcros.<sup>4</sup>

Con el tiempo, se reveló que quienes iniciaron los disparos el 2 de octubre fueron miembros del Batallón Olimpia, un grupo de agentes del gobierno federal. Tras la confusión inicial por los disparos, miembros de ese grupo paramilitar y del Ejército se coordinaron para detener ilegalmente a decenas de estudiantes.

La matanza de Tlatelolco estuvo, en parte, motivada por lo que señala Eduardo Valle Espinosa:

No era tolerable que una verdadera multitud que oscilaba entre trescientas y seiscientas mil personas desfilara por las principales avenidas de México, el Paseo de la Reforma, Juárez, Cinco de Mayo, llevando mantas y pancartas que se mofaban del “principio de autoridad”. Había que aplastar la protesta estudiantil que hacía tambalearse el statu quo, el PRI, el sindicalismo charro, la “moimza”.<sup>5</sup>

Durante décadas y generaciones, la consigna “2 de octubre no se olvida” ha mantenido vivo el recuerdo de los asesinados esa noche y de sus ideales.

Cada 2 de octubre se realizan en el país diversas marchas en honor a los estudiantes asesinados en 1968. La principal se realiza en la Ciudad de México. Los estudiantes normalistas de Ayotzinapa desaparecidos a finales de septiembre de 2014, por ejemplo, tenían planes de acudir a la concentración en la capital.

En la Plaza de las Tres Culturas fue instalado un monumento en honor a los caídos en 1968. Por su parte, la UNAM creó el Centro Cultural Universitario Tlatelolco, que incluye el memorial del movimiento estudiantil formado por una instalación multimedia.

Además, el movimiento estudiantil y la masacre de 1968 han inspirado diversas expresiones en la cultura mediática, como la película *Rojo Amanecer* de 1989 o el libro *La noche de Tlatelolco* de Elena Poniatowska.

Por ello y para honrar la memoria de todos los participantes del movimiento estudiantil de 1968, especialmente a quienes fallecieron en ese movimiento de conciencias libres, para no perder la memoria histórica de la nación y principalmente para continuar con el grito del que hablara Poniatowska cuando señala que:

Aquí está el eco del grito de los que murieron y el grito de los que quedaron. Aquí está su indignación y su protesta. Es el grito mudo que se atoró en miles de gargantas, en miles de ojos desorbitados por el espanto el 2 de octubre de 1968, en la noche de Tlatelolco.<sup>6</sup>

Y hasta que, como señala Rosario Castellanos, en el poema con que empieza esta iniciativa: ... la justicia se siente entre nosotros.

Ni perdón, ni olvido, 2 de octubre no se olvida.

Elevamos a consideración de la asamblea el siguiente

### Decreto

**Único.** Inscríbase con letras de oro en el Muro de Honor del salón de sesiones de la Cámara de Diputados la frase “2 de octubre no se olvida”.

### Transitorios

**Primero.** Facúltese a la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias para organizar la ceremonia alusiva.

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

### Notas

1 Delegado de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM ante el CNH, preso en Lecumberri.

2 Rosario Castellanos, poetisa mexicana, disponible en <http://tlatelolco.canciones.free.fr/Memorial.htm>

3 Pablo Gómez, de la Escuela Nacional de Economía de la UNAM, de las Juventudes Comunistas, preso en Lecumberri

4 Poniatowska, Elena: Así fue la matanza de Tlatelolco, Diario La Afición. Esta nota fue retomada por la autora para su libro *La noche de Tlatelolco*, México, Ediciones Era, 1971.

5 Eduardo Valle Espinoza, Buho, delegado de la Escuela Nacional de Economía de la UNAM ante el CNH, preso en Lecumberri.

6 Poniatowska, Elena, *La noche de Tlatelolco*, México, Ediciones Era, 1971.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de abril de 2018.—  
Diputadas: Laura Nereida Plascencia Pacheco, Hortensia Aragón Castillo (rúbricas).»

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

## LEY GENERAL PARA LA INCLUSIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

«Iniciativa que reforma los artículos 4 y 6 de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, a cargo del diputado José Luis Velázquez González, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, **José Luis Velázquez González**, diputado federal, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77, 78 y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo quinto al artículo 4; y se reforma la fracción VI del artículo 6, ambas de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, al tenor de la siguiente:

### Exposición de Motivos

#### I. Antecedentes

Nuestra Carta Magna, máximo ordenamiento jurídico en el territorio nacional, contiene entre otras, disposiciones que tienen por objeto garantizar la igualdad de las personas en todos sus ámbitos posibles.

En consecuencia, nuestra Constitución ha sido modificada en diversas ocasiones para garantizar la protección de los derechos de los mexicanos, sin distinción de condiciones; por ello, el Constituyente Permanente decidió reformar en específico su artículo 1o., para prohibir todo tipo de discriminación a las personas motivada por su origen, edad, discapacidad, condiciones sociales y de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, entre otras.

Para cumplir dicha disposición constitucional, el Congreso de la Unión ha expedido, en dos ocasiones, ordenamientos generales, que tienen por objeto garantizar la inclusión de las personas con discapacidad; en un primer momento, con la expedición de la Ley General de las Personas con Discapacidad, que fue publicada el 10 de junio de 2005; y por segunda ocasión con la expedición de la nueva Ley General de las Personas con Discapacidad, la cual abrogó la primera de ellas; al momento, es el instrumento vigente, en el que se contienen disposiciones de

promoción, protección y aseguramiento de los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad.

En sentido similar, resulta pertinente mencionar que, en el plano internacional, el Estado mexicano firmó el 30 de marzo de 2007 la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Al adoptar en su orden jurídico dicho convenio, el Estado se ha comprometido, indudablemente, a adoptar todas aquellas medidas, legislativas, administrativas y de diversa índole para garantizar los derechos que se establecen en dicha convención.

En específico, en lo que nos atañe en la presente iniciativa, que es el fortalecimiento a la consulta de aquellas personas con discapacidad con mayor grado de vulnerabilidad, considero pertinente mencionar que dicha convención, ya hace mención en su artículo 4, la obligatoriedad de los Estados Partes, para que en la elaboración y aplicación de legislación y políticas públicas para hacer efectiva la convención se consulte estrechamente y con colaboración activa a las personas con discapacidad, incluidas las niñas y niños.

Asimismo, la Ley General en la materia, anteriormente señalada en líneas superiores, establece como facultad del Titular del Poder Ejecutivo federal, promover la consulta y participación de las personas con discapacidad, personas físicas o morales y las organizaciones de la sociedad civil en la elaboración y aplicación de políticas públicas, legislación y programas.

Si bien es cierto, actualmente ya se procura la consulta y participación de las personas con discapacidad en la elaboración de las políticas públicas, legislación y programas que se establezcan a favor de ellos, es que consideramos que la norma actual merece ser perfectible, para que en la medida de lo posible, los sectores más vulnerables sean consultados y se pueda, en un futuro, garantizar su plena inclusión sin la vulneración de sus derechos.

## II. Consideraciones

Tal y como lo define la ONU,<sup>1</sup> *la discapacidad es un término general que abarca las deficiencias, las limitaciones de la actividad y las restricciones de la participación. Las deficiencias son problemas que afectan a una estructura o función corporal; las limitaciones de la actividad son dificultades para ejecutar acciones o tareas, y las restricciones de la participación son problemas para participar en situaciones vitales.*

Podemos afirmar que las personas con discapacidad son un sector social vulnerable, que merece nuestra plena conciencia; sin embargo, existen, dentro de dicho sector, personas con un mayor grado de vulnerabilidad.

Cabe señalarse que, del total de la población con discapacidad en cada una de las entidades federativas; Baja California Sur cuenta con el mayor número de niños de 0 a 14 años de edad con discapacidad (14.5 por ciento); Puebla cuenta con el mayor número de jóvenes de 15 a 29 años con estas condiciones (13.3 por ciento); y la población adulta mayor de Yucatán de 60 años y más, es la que más resiente estas circunstancias (57.3 por ciento).

Asimismo, en lo que corresponde a un grupo en particular que lo son los indígenas, se especifica que la ENADID 2014 registró a poco más de 6.8 millones de hablantes de lengua indígena en el territorio nacional; de ellos, alrededor de 484 mil son personas con discapacidad, lo cual significa que la prevalencia de la discapacidad en la población indígena del país (7.1 por ciento) es superior a la observada en el total de la población (6.0 por ciento).

Cabe resaltar, que la distribución porcentual de la población con discapacidad señala también que en más de la mitad de las entidades federativas las mujeres son el grupo por sexo, con mayor discapacidad.

Ahora bien, resulta importante señalar que en México, si bien hemos legislado para eliminar las barreras de discriminación motivada por el sexo, desde luego con la expedición de las Leyes Generales para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y la de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; así como, reformas en diversas leyes que inciden en los ámbitos político, laboral, cultural, entre otros; la situación de la discriminación se potencializa al ser mujer con discapacidad e indígena.

Como hemos referido, existen dentro de diversos sectores, grupos que tienen una mayor vulnerabilidad que otros. Las niñas, los niños y adolescentes, los adultos mayores, las mujeres y las mujeres indígenas, son, entre otros grupos, las personas con mayor grado de vulnerabilidad cuando presentan algún tipo de discapacidad.

No debemos de hacer vista ciega a las demandas y exigencias de la ciudadanía y menos cuando se trata de legislar a favor de sectores que sufren de discriminación y falta de oportunidades, por contar con capacidades diferentes. Si bien es cierto, la accesibilidad permite asegurar el acceso

de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones, al entorno físico, transporte, información y a las comunicaciones; también lo es que, si generamos mecanismos que permitan la consulta a los grupos con mayor grado de vulnerabilidad, previo a la expedición de alguna ley o la implementación de una política pública o programa, estaríamos en condiciones de poder perfeccionar estos mecanismos; toda vez que son las mismas personas con discapacidad las que entienden y desearían disminuir las limitaciones que tienen día a día.

### III. Contenido de la Iniciativa

La propuesta, que se presenta ante esta asamblea tiene como propósito que los tres órdenes de gobierno –federal, estatal y municipal- procuren, en la elaboración de acciones afirmativas, políticas públicas, legislación y programas, la consulta previa a las personas con discapacidad que sufren de un mayor grado de vulnerabilidad incluidas las niñas, niños, adolescentes, adultos mayores, mujeres y mujeres indígenas.

Tomando en consideración que las personas con discapacidad son un sector de la sociedad limitados por sus condiciones físicas, visuales, mentales y de cualquier otra índole, es que creemos necesario que las personas con discapacidad con mayor grado de vulnerabilidad sean consultadas en aquellos tópicos que lleguen a influir en su vida cotidiana; toda vez que son ellas mismas, quienes pueden enriquecer aquellas herramientas que se pretendan elaborar a favor de ellas.

Por todo lo anteriormente expuesto y fundado, me permito someter a la consideración de esta honorable asamblea el siguiente:

#### Decreto

**Único.** Se adiciona un párrafo quinto al artículo 4 y se reforma la fracción VI del artículo 6, ambos de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, para quedar como siguen:

#### Artículo 4. ...

...

...

...

**El gobierno federal, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, procurarán que, en la elaboración de las acciones afirmativas, políticas públicas, legislación y programas, se establezcan procesos de consulta previa, para aquellas personas con discapacidad, que sufren de un mayor grado de vulnerabilidad incluidas las niñas, niños y adolescentes, adultos mayores, mujeres y mujeres indígenas.**

#### Artículo 6. ...

I. a la V. ...

**VI.** Promover la consulta **previa** y participación de las personas con discapacidad, **en especial de aquellas que sufren de un mayor grado de vulnerabilidad incluidas las niñas, niños y adolescentes, adultos mayores, mujeres y mujeres indígenas; así como,** de personas físicas o morales y las organizaciones de la sociedad civil en la elaboración y aplicación de políticas, legislación y programas, con base en la presente Ley;

#### Transitorio

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

#### Nota

1 <http://www.who.int/topics/disabilities/es/>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de abril de 2018.—  
Diputado José Luis Velázquez González (rúbrica).»

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

---

#### LEY GENERAL DE SALUD

---

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud, a cargo del diputado César Alberto Serna de León, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, César Alberto Serna de León, diputado federal, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura de la Cámara de

Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6, numeral 1, fracción I, 77, 78 y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma por adición un Capítulo IV, denominado “Registro Público de Personas que Ejercen Actividades Médicas que se Encuentren Certificadas y Recertificadas” con los artículos 95 Bis al 95 Bis 2 al Título Cuarto, denominado “Recursos Humanos para los Servicios de Salud”, de la Ley General de Salud, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

#### **I. Antecedentes**

El derecho a la salud o su protección es uno de los derechos sociales por antonomasia. Se trata de un derecho complejo que se despliega en una amplia serie de disposiciones jurídicas fundamentales para los particulares y para el Estado.

El derecho a la salud tiene un carácter prestacional en la medida en que principalmente implica y conlleva una serie de obligaciones positivas (de hacer) por parte de los poderes públicos.

Así, por ejemplo, a partir del derecho a la salud, corresponde al Estado asegurar la asistencia médica una vez que la salud, por la causa que sea, ha sido afectada; esto es lo que se llama el derecho a la atención o asistencia sanitaria.

El derecho a la salud también genera, como sucede con todos los derechos sociales, la obligación del Estado de preservar la salud, tal protección supone la obligación del Estado de abstenerse a dañar la salud, que es una obligación negativa, de la misma manera, hace nacer la obligación positiva de evitar que particulares, grupos o empresas la dañen.

El derecho a la salud también obliga a los particulares; así por ejemplo, los establecimientos médicos privados están obligados a proporcionar un servicio de urgencia a cualquier persona que lo requiera, con independencia de que pueda o no pagarlo.

En esa guisa, podría decirse que el derecho a la salud se despliega en un haz relativamente complejo de derechos y posiciones subjetivas.

La salud como objeto de protección, se puede entender, de acuerdo con una definición de la Organización Mundial de la Salud, como “un Estado de bienestar físico, psíquico y social, tanto del individuo como de la colectividad”.

La protección de la salud y el desarrollo de los correspondientes sistemas sanitarios asistenciales es una de las tareas fundamentales en términos políticos y económicos de los Estados democráticos contemporáneos y representa una de las claves del Estado de bienestar.

De la consideración del derecho a la salud como derecho fundamental deriva que el sistema de prestaciones que se establezca para hacerlo realidad debe de tener por lo menos las características siguientes: universalidad, equidad y calidad.

La universalidad derivada conceptualmente del carácter de derecho fundamental de la protección a la salud, es recogida también normativamente por vía directa, al designar como sujeto del derecho a “toda persona”.

La equidad implica que los servicios sanitarios públicos sean financiados principalmente por los impuestos y no por el pago de cuotas de sus usuarios, salvo de aquellos que tengan capacidad económica suficiente. Con ello se busca evitar las discriminaciones en el acceso, así como la consecución del mandato de redistribución del ingreso y la riqueza.

Finalmente, la calidad es un requisito no solamente de la existencia misma del sistema comprendido globalmente (puesto que no sirve de nada un sistema sanitario que opere en pésimas condiciones de calidad, lo que puede llevar incluso no a la protección de la salud sino seguramente a su empeoramiento), sino también es un elemento para alcanzar un mínimo de igualdad entre quienes acceden a servicios públicos de salud y de quienes lo hacen a servicios privados.

En México, el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en diversos tratados internacionales de los que el Estado Mexicano forma parte, entre otros, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos artículo 25.1 y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales artículo 12, consagran el derecho humano a la salud.

La ley que desarrolla dichos mandatos en materia de salud es la Ley General de Salud, el referido ordenamiento en su



artículo 2, establece las finalidades del derecho a la protección de la salud, siendo las siguientes:

- El bienestar físico y mental de la persona, para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades.
- La prolongación y mejoramiento de la calidad de la vida humana.
- La protección y el acrecentamiento de los valores que coadyuvan a la creación, conservación y disfrute de condiciones de salud que contribuyan al desarrollo social.
- La extensión de actitudes solidarias y responsables de la población en la preservación, conservación, mejoramiento y restauración de la salud.
- El disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población.
- El conocimiento para el adecuado aprovechamiento y utilización de los servicios de salud.
- El desarrollo de la enseñanza y la investigación científica y tecnológica para la salud.

Así pues, para cumplir dichos fines, el Estado cuenta con instituciones sanitarias, sectores sociales, así como de particulares que prestan dichos servicios, lo que se conoce como Sistema Nacional de Salud.

## II. Consideraciones

El Sistema Nacional de Salud mexicano es definido como un conjunto de entidades públicas (federales y locales), del sector social y del privado que prestan servicios de salud a la población que reside en el territorio de México, de conformidad con el artículo 5 de la Ley General de Salud.

De esta forma, el Estado y particulares pueden prestar este servicio a cualesquier persona que resida en el territorio nacional.

Ahora bien, el derecho a la salud, se materializa bajo los profesionales de la medicina y de sus ramas auxiliares, quien a través de la aplicación de sus conocimientos contribuye a alcanzar ese bienestar físico, mental y social que requiere el

ser humano en lo individual y que se verá reflejado en la sociedad (definición OMS).

Al respecto, en México se cuenta con un marco jurídico basto e importante, a través del cual se reconoce el derecho a la salud, permite al Estado garantizarlo a través de la prestación de los servicios públicos y de particulares en materia de salud y autoriza a los profesionales en la materia a contribuir, con la aplicación de sus conocimientos, al cumplimiento de ese objetivo, disponiendo a su vez de mecanismos e instrumentos que permitan clarificar la responsabilidad que existe o se deriva de una mala praxis.

Entre los principales ordenamientos jurídicos que la regulan el derecho a la salud, su protección y las responsabilidades de los profesionales de la salud se encuentran en la:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley General de Educación.
- Ley de Profesiones.
- Ley General de Salud.
- Códigos Penal y Civil.
- Normas Oficiales Mexicanas.

Además de los instrumentos internacionales de los que México sea parte y la jurisprudencia que se ha emitido en la materia.

El artículo 51 de la Ley General de Salud, estipula que los usuarios de los servicios de salud tienen derecho a prestaciones de salud bajo condiciones de calidad, atención profesional y éticamente responsable y un trato respetuoso y digno en cualquiera de los sectores que se solicite, ya sea público, social o privado:

“Artículo 51.-Los usuarios tendrán derecho a obtener prestaciones de salud oportunas y de calidad idónea y a recibir atención profesional y éticamente responsable, así como trato respetuoso y digno de los profesionales, técnicos y auxiliares.”

Además, esta disposición claramente prevé que tanto profesionales como técnicos y auxiliares tienen la obligación

y por ende la responsabilidad de proporcionar los servicios de salud bajo las condiciones mencionadas. En este sentido, debe entenderse por profesionales, técnicos y auxiliares a los médicos, enfermeras, intendentes, administrativos, auxiliares, y, en su caso, las propias instituciones.

Es importante señalar que en cuanto a los profesionales de la salud la Ley en comento dispone de un Título Cuarto denominado Recursos Humanos para los Servicios de Salud (artículos 78 al 95), por medio del cual se regula el ejercicio de las profesiones, de las actividades técnicas y auxiliares y de las especialidades para la salud.

Entre las disposiciones que se encuentran en el capítulo que se señala se ubican las relativas a la normatividad a la cual deberá sujetarse el ejercicio de las profesiones, de las actividades técnicas y auxiliares y de las especialidades para la salud, entre ellas a la Ley de Profesiones; el requerimiento de que los títulos profesionales o certificados de especialización hayan sido legalmente expedidos y registrados por las autoridades educativas competentes; se establece que para dichas actividades se requiere del debido entrenamiento para la realización de procedimientos médicos quirúrgicos de especialidad; se otorgan facultades al Comité Normativo Nacional de Consejos de Especialidades Médicas para supervisar el entrenamiento, habilidades, destrezas y calificación de la pericia que se requiere para la certificación y recertificación de la misma en las diferentes especialidades de la medicina reconocidas por el Consejo.

Como se puede observar, estas disposiciones al otorgar la autorización para el ejercicio de las ciencias de la salud con el cumplimiento de los requisitos a cubrir para ello, dan pauta al establecimiento y/o fincamiento de responsabilidades en diversas materias (civil, penal, administrativa), si se llegan a omitir.

Al respecto, es importante subrayar, que el Comité Normativo Nacional de Consejos de Especialidades Médicas (Conacem) tiene la naturaleza de organismo auxiliar de la Administración Pública Federal a efecto de supervisar los conocimientos, habilidades, destrezas, aptitudes y calificación de la pericia que se requiere para la certificación o recertificación, en las diferentes especialidades de la medicina que, para los efectos de su objeto, reconozca el Conacem.

La supervisión a que se refiere el párrafo anterior se efectúa respecto de las tareas de certificación que corresponda a los Consejos de Especialidades Médicas (Consejos) que cuentan con Idoneidad otorgada por el Conacem.

Para el cumplimiento de lo señalado el Conacem regula y vigila que los Consejos evalúen la capacidad del ejercicio profesional para la certificación y recertificación de los médicos especialistas que una vez llenados los requisitos lo soliciten y acrediten su capacidad en la especialidad de que se trate.

No obstante lo anterior, es un reclamo social que, en muchos casos, a los profesionales y auxiliares de la medicina se les atribuya violaciones al derecho a la protección a la salud, las cuales se traducen en la negativa o inadecuada prestación en la salud.

Sobre este punto, existen diferentes reclamos ciudadanos vinculados con el derecho a la protección de la salud, entre las que destacan:

- Deficiencia en los trámites médicos.
- Falta de notificación del estado de salud.
- Negativa o inadecuada prestación del servicio médico.
- Negligencia médica.
- Falta de preparación y profesionalización.

En esa inteligencia, a efecto de garantizar el derecho humano de la protección a la salud, es por lo que se propone mediante este instrumento la creación de un Registro Público de todas aquellas personas que ejerzan las actividades profesionales, técnicas y auxiliares y las especialidades médicas del sector público o privado, que se encuentren certificadas y recertificadas, el cual se deberá poner a la vista del público en general a través de internet, debiendo ser actualizado en una temporalidad de cada tres meses y que además los usuarios a través de este registro puedan realizar quejas, sugerencias o comentarios respecto a los servicios otorgados.

Consideramos oportuno, que dicho registro lo lleve a cabo el Comité Normativo Nacional de Consejos de Especialidades Médicas (Conacem), dado que actualmente este organismo auxiliar es el competente para la calificación de la pericia que se requiere para la certificación o recertificación, en las diferentes especialidades de la medicina que, para los efectos de su objeto, reconozca el propio Conacem. Sin embargo, se estima además pertinente, que los Consejos de Especialidades Médicas coadyuven con dicho Comité para efectos de que el flujo de información sea más oportuno.

En pocas palabras, la pretensión de este registro, es que los ciudadanos conozcan a todas aquellas personas calificadas para realizar un servicio médico, que se enteren de sus estudios, certificaciones o recertificaciones, así como de las quejas, sugerencias o comentarios de los propios ciudadanos respecto de su actividad.

Así pues, con la presente propuesta, se pretende otorgar certeza y certidumbre para todas aquellas personas que soliciten un servicio médico determinado; aumentar las condiciones de calidad, atención profesional y éticamente responsable y un trato respetuoso y digno en cualquiera de los sectores que se solicite como característica de este derecho fundamental; que las finalidades establecidas sobre la protección a la salud se vean cumplimentadas; así como garantizar el derecho a la protección de la salud en su aplicación a través de un Sistema Nacional de Salud transparente.

Creemos indispensable que los ciudadanos conozcan a sus cuidadores del sector salud. Debemos advertir, que los profesionales y auxiliares de la medicina en la práctica, son los verdaderos protectores de la salud, por lo que sin duda, es indispensable conocer sus estudios, certificaciones o recertificaciones, a efecto de consagrar este derecho.

### III. Contenido de la iniciativa

La presente iniciativa tiene por objeto crear un registro público respecto de todas aquellas personas que ejerzan las actividades profesionales, técnicas y auxiliares y las especialidades médicas del sector público o privado, que se encuentren certificadas y/o recertificadas.

Para lo anterior, se propone adicionar un Capítulo IV denominado

“Registro Público de Personas que ejerzan Actividades Médicas que se encuentren Certificadas y Recertificadas” con los artículos del 95 Bis al 95 Bis 2 al Título Cuarto denominado “Recursos Humanos para los Servicios de Salud” de la Ley General de Salud.

Con dicha reforma, se pretende que el público en general cuente con la certeza y certidumbre respecto del servicio médico solicitado; se aumenten las condiciones de calidad, atención profesional y éticamente responsable y un trato respetuoso y digno en cualquiera de los sectores que se solicite como característica de este derecho fundamental; que las finalidades establecidas sobre la protección a la salud se

vean cumplimentadas; y se garantice el derecho a la protección de la salud en su aplicación a través de un Sistema Nacional de Salud transparente.

Por todo lo anteriormente expuesto y fundado, me permito someter a la consideración de esta honorable asamblea el siguiente proyecto de

### Decreto

**Único.** Se adiciona un Capítulo IV, denominado “Registro Público de Personas que Ejerzan Actividades Médicas que se Encuentren Certificadas y Recertificadas” con los artículos del 95 Bis al 95 Bis 2 al Título Cuarto denominado “Recursos Humanos para los Servicios de Salud” de la Ley General de Salud, para quedar como sigue:

### Capítulo IV

#### Registro Público de Personas que Ejerzan Actividades Médicas que se Encuentren Certificadas y Recertificadas

**Artículo 95 Bis.** El Comité Normativo Nacional de Consejos de Especialidades Médicas deberá contar con un registro público de todas aquellas personas que ejerzan las actividades profesionales, técnicas y auxiliares y las especialidades médicas que se encuentren certificadas y recertificadas de conformidad con el presente Título, el cual se deberá poner a la vista del público en general a través de su portal de internet, debiendo ser actualizado cada 90 días naturales.

**Artículo 95 Bis 1.** Los Consejos de Especialidades Médicas coadyuvaran con el Comité Normativo Nacional de Consejos de Especialidades Médicas respecto a la información que deberá contener el registro público.

**Artículo 95 Bis 2.** La ciudadanía a través del registro público podrá realizar quejas, sugerencias y comentarios respecto al servicio otorgado por las personas que ejercen actividades médicas.

### Transitorios

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

**Segundo.** El Ejecutivo federal tendrá un plazo de un año, contado a partir de la entrada en vigor, para armonizar su

normatividad conforme a lo establecido en el presente decreto.

**Tercero.** El Comité Normativo Nacional de Consejos de Especialidades Médicas, tendrá un plazo de un año, contado a partir de su entrada en vigor, para crear el Registro Público de Personas que ejerzan Actividades Médicas que se encuentren Certificadas y Recertificadas.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, el 24 de abril de 2018.—  
Diputado César Alberto Serna de León (rúbrica).»

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