



LXI LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS

# Diario de los Debates

ORGANO OFICIAL DE LA CAMARA DE DIPUTADOS  
DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Poder Legislativo Federal, LXI Legislatura

Correspondiente al Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias del Tercer Año de Ejercicio

|   |   |   |
|---|---|---|
| Director General de<br>Crónica y Gaceta Parlamentaria<br>Gilberto Becerril Olivares | Presidente<br><br>Diputado Guadalupe Acosta Naranjo | Director del<br>Diario de los Debates<br>Jesús Norberto Reyes Ayala |
| Año III   | México, DF, martes 21 de febrero de 2012            | Sesión No. 8 Anexo  |

## SUMARIO

### INICIATIVAS Y PROPOSICIONES

Iniciativas con proyecto de decreto y a las proposiciones con punto de acuerdo registradas en el orden del día del martes 21 de febrero de 2012, de conformidad con los artículos 100 y 102 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

### LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Del diputado Jorge Antonio Kahwagi Macari, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 7o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con el objeto de actualizar el concepto garantías individuales o sociales por el de Derechos Humanos, en materia de violaciones graves y sistemáticas que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho. Se turna a la Comisión de la Función Pública, para dictamen... .

7

### LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO - LEY DEL SEGURO SOCIAL

Del diputado Roberto Pérez de Alva Blanco, iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 96 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios So-

ciales de los Trabajadores del Estado y 173 de la Ley del Seguro Social, sobre la suspensión del pago de la pensión cuando el pensionado reingresa en un trabajo sujeto al régimen obligatorio. Se turna a las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social, y de Seguridad Social, para dictamen. . . . . 9

#### LEY GENERAL PARA EL CONTROL DEL TABACO

De la diputada María del Pilar Torre Canales, iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 12, 26 y 27 de la Ley General para el Control del Tabaco, para adoptar e implementar medidas eficaces de protección contra la exposición al humo de tabaco en lugares de trabajo interiores, medios de transporte público, lugares públicos cerrados. Se turna a la Comisión de Salud, para dictamen. 11

#### LEY DE CIENCIA Y TECNOLOGIA

De la diputada Cora Cecilia Pinedo Alonso, iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 5o. de la Ley de Ciencia y Tecnología, con relación a la conformación del Consejo General de Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación. Se turna a la Comisión de Ciencia y Tecnología, para dictamen. 18

#### LEY GENERAL DE PRESTACION DE SERVICIOS PARA LA ATENCION, CUIDADO Y DESARROLLO INTEGRAL INFANTIL

De la diputada Lily Fabiola de la Rosa Cortés, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 50 de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, sobre la capacitación del personal que labora en guarderías y estancias infantiles. Se turna a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, para dictamen. . . . . 20

#### LEY GENERAL DE SALUD

De la diputada Rosalina Mazari Espín, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 46 de la Ley General de Salud, sobre el altruismo y la solidaridad de particulares, las sociedades o asociaciones, en una aportación o mejora con instituciones de salud. Se turna a la Comisión de Salud, para dictamen. . . . . 23

#### ARTICULO 41 CONSTITUCIONAL

Del diputado Gastón Luken Garza, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de reducir el presupuesto que se destina a los partidos políticos nacionales. Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen. . . . . 25

#### ARTICULO 75 CONSTITUCIONAL

Del diputado Marcos Pérez Esquer, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto a que en caso de la no aprobación del Presupuesto de Egresos, del año que corresponde, continuará vigente el aprobado por la Cámara de Diputados pa-

|   |    |
|---|----|
| ra el ejercicio fiscal inmediato anterior. Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen. . . . .  | 30 |
| ARTICULO 66 CONSTITUCIONAL  |    |
| Del diputado Gastón Luken Garza, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para prolongar hasta el 31 de mayo el segundo periodo ordinario de sesiones. Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen. . . . .  | 36 |
| ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL   |    |
| Del diputado Marcos Pérez Esquer, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para exentar los bienes de dominio público de la federación, de los estados o los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados para fines o propósitos preponderantemente administrativos o distintos a los de su objeto público. Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen. . . . .                                       | 41 |
| LEY AGRARIA   |    |
| De los diputados Oralia López Hernández, Julián Francisco Velázquez y Llorente, María Hilaria Domínguez Arvizu y Víctor Manuel Anastasio Galicia Avila, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 17 de la Ley Agraria, para que el ejidatario formule una lista de sucesión en la que consten los nombres de las personas y el orden de preferencia conforme al cual deba hacerse la adjudicación de derechos a su fallecimiento. Se turna a la Comisión de Reforma Agraria, para dictamen. . . . . | 52 |
| INSTITUTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTERIOR   |    |
| Del diputado Jorge Humberto López-Portillo Basave, proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al Ejecutivo Federal, a la Secretaría de Relaciones Exteriores y al Instituto de los Mexicanos en el Exterior, realicen un Foro de consulta a efecto de crear la Ley del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, así como la integración de los ex consejeros dentro del Consejo Consultivo. Se turna a la Comisión de Relaciones Exteriores, para dictamen. . . . .                                     | 54 |
| DIA DEL CAMPESINO   |    |
| Del diputado Ignacio Téllez González, proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al Ejecutivo Federal, para que expida un decreto por medio del cual se declare “Día del Campesino” el 10 de abril de cada año. Se turna a la Comisión de Agricultura y Ganadería, para dictamen. . . . .   | 56 |
| ESTADO DE GUERRERO  |    |
| Del diputado Alejandro Carabias Icaza, proposición con punto de acuerdo relativo a la protección de la Laguna de Tres Palos, en el estado de Guerrero, de aguas   |    |

residuales de diversas comunidades. Se turna a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, para dictamen. . . . . 57

#### ESTADO DE VERACRUZ

De la diputada Teresa Guadalupe Reyes Sahagún, proposición con punto de acuerdo para revisar el proceso de otorgamiento de concesión para la operación de la Mina “Caballo Blanco”, en el estado de Veracruz. Se turna a la Comisión de Economía, para dictamen. . . . . 59

#### MIGRANTES

Del diputado Jorge Humberto López-Portillo Basave, proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al Ejecutivo Federal, a la Secretaría de Relaciones Exteriores y al Instituto de los Mexicanos en el Exterior, incluyan a los emigrantes connacionales, ilegales o legales, en la entrega de los premios nacionales. Se turna a la Comisión de Relaciones Exteriores, para dictamen. . . . . 61

#### TRATA DE PERSONAS

De la diputada Rosi Orozco, proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta a las autoridades de Chihuahua, realicen las investigaciones necesarias en los casos de desapariciones y decesos de mujeres en Ciudad Juárez; y se exhorta al Fiscal General de esa entidad federativa, para que atienda las denuncias de víctimas desaparecidas formuladas por familiares de ellas y organizaciones de la sociedad civil, y para que agilice las investigaciones para detectar y sancionar victimarios y redes de trata de personas. Se turna a la Comisión de Justicia, para dictamen. . . . . 62

#### COMISION NACIONAL DE SALARIOS MINIMOS

Del diputado Alejandro Carabias Icaza, proposición con punto de acuerdo relativo a la desaparición de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos. Se turna a la Comisión de Trabajo y Previsión Social, para dictamen. . . . . 65

#### INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

Del diputado Juan Enrique Ibarra Pedroza, proposición con punto de acuerdo por el que esta Soberanía expresa su preocupación por la información vertida por el Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social y su Director, en el sentido de liquidar a los trabajadores de ese Instituto. Se turna a la Comisión de Trabajo y Previsión Social, para dictamen. . . . . 67

#### OBRAS PUBLICAS

Del diputado Juan Pablo Jiménez Concha, proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al Ejecutivo Federal, a las entidades federativas y a los gobiernos municipales, a informar oportunamente a la ciudadanía de las obras públicas que se realizan a través de un espectacular que proporcione los datos de la obra que beneficiarán a la población, especificando, quien efectúa, fecha de inicio y tér-

|  |           |
|--|-----------|
| mino, así como el monto de la inversión. Se turna a la Comisión de la Función Pública, para dictamen. . . . .  | 68        |
| <b>FEMINICIDIOS</b>  |           |
| De la diputada Elvia Hernández García, proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al Ejecutivo Federal y a los estatales, así como a las Procuradurías de toda la República, realicen acciones que prevengan, erradiquen y sancionen los feminicidios. Se turna a la Comisión de Justicia, para dictamen. . . . .  | 70        |
| <b>CASAS DE EMPEÑO</b>   |           |
| De la diputada Diana Patricia González Soto, proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al Ejecutivo Federal, para que a través de las áreas correspondientes mantenga, una permanente vigilancia y control en las operaciones que realicen las casas de empeño, a fin de evitar abusos en contra de sus usuarios, particularmente en los períodos de mayor demanda de este servicio. Asimismo, se solicita a la Presidencia de la Mesa Directiva de esta Soberanía, formule una excitativa al Senado de la República para que se avoquen a la dictaminación de la iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley Federal de Casas de Empeño. Se turna el primer resolutivo a la Comisión de Economía, para dictamen y el segundo resolutivo, remítase a la Cámara de Senadores. . . . . | 71        |
| <b>ESTADO DE CHIHUAHUA</b>   |           |
| De la diputada Ana Georgina Zapata Lucero, proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, elabore un plan especial de apoyo al desarrollo cultural de la niñez y la juventud en Ciudad Juárez, Chihuahua. Se turna a la Comisión de Cultura, para dictamen. . . . .   | 73        |
| <b>DIPUTADOS QUE PARTICIPARON EN ANEXO. . . . .</b>  | <b>75</b> |



## \* INICIATIVAS Y PROPOSICIONES

Iniciativas con proyecto de decreto y a las proposiciones con punto de acuerdo registradas en el orden del día del martes 21 de febrero de 2012, de conformidad con los artículos 100 y 102 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

---

### LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

---

«Iniciativa que reforma el artículo 7o. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a cargo del diputado Jorge Antonio Kahwagi Macari, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

#### Planteamiento del problema

En Nueva Alianza de manera unánime celebramos y compartimos el criterio generalizado respecto de las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 6 y 10 de junio de 2011, en el sentido que ambas modifican sustancialmente el modelo de organización jurídica del Estado mexicano y en específico, los aspectos sustantivos, orgánicos y procesales de los derechos humanos.

Derivado de la reforma del 10 de junio de 2001, se incorporaron en el tercer párrafo del artículo 1o. de la Constitución, cuatro principios de derechos humanos: universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, que deben considerarse como la brújula de legisladores, autoridades judiciales y administrativas. Además en el mismo artículo, se estableció que el Estado no sólo deberá prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos en los términos que establezca la ley, sino también reparar los daños derivados de las mismas y con ello, la responsabilidad explícita de México para hacer frente a dichas consecuencias.

Sin embargo, dichas modificaciones a la Constitución constituyen para el Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, la primera etapa de un proceso no acabado que –a la par de los 365 días que tiene el Congreso de la Unión para legislar sobre mecanismos de sanción a violaciones de derechos hu-

manos y evitar que el Estado incumpla su responsabilidad de acatar la nueva ley– pretende otorgar a los habitantes de nuestro país, los instrumentos indispensables para proteger y garantizar sus derechos en sintonía y la vanguardia de los estándares internacionales.

En este sentido, consideramos necesario y urgente iniciar con la segunda etapa: de las implicaciones legales o modificaciones necesarias, como consecuencia de la reforma constitucional más importante del siglo XX y la primera década del XXI y, en este marco, una de las prioridades es la actualización del marco legal que contengan normas de derechos humanos o que aludan a preceptos relacionados con la materia, con la finalidad de otorgar certeza y eficacia plena a dicha reforma.

Por ello, la presente iniciativa pretende reformar la fracción III del artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, con el objeto de actualizar el concepto garantías individuales o sociales por el de Derechos Humanos, en materia de violaciones graves y sistemáticas que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, que a la letra establece:

#### Artículo 7.

Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

- I. El ataque a las instituciones democráticas;
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- IV. El ataque a la libertad de sufragio;
- V. La usurpación de atribuciones;
- VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la federación, a uno o varios estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y

---

\* Las iniciativas y proposiciones enlistadas corresponden al oficio referido en la página 125 del Diario de los Debates de esta fecha.

VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

No precede el juicio político por la mera expresión de ideas.

El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquellos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente ley y se estará a lo dispuesto por la legislación penal.

### Argumentos

Lo anterior, por considerar que las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales cometidas por servidores públicos antes de la citada reforma y sobre todo, en los últimos años, han puesto de relieve la eficacia de nuestro sistema de procuración y administración de justicia, han configurado la materia de recomendaciones públicas, denuncias y quejas por parte de organismos nacionales de protección de derechos humanos y de las resoluciones propias del sistema interamericano de protección.

De acuerdo con los artículos 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 2 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se entiende como servidores públicos:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

**Artículo 108.** Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los gobernadores de los estados, los diputados a las legislaturas locales, los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los estados y en los municipios.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos:

### Artículo 2

Son sujetos de esta ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

En Nueva Alianza estamos convencidos de que sólo a partir de reformas a nuestras leyes secundarias o reglamentarias como la que hoy se presenta, se concretarán los esfuerzos que por décadas han impulsado la protección efectiva de los derechos fundamentales en México.

Por las consideraciones expuestas y fundadas, en mi calidad de diputado federal integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza a la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión; con fundamento en los artículos 71.II., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6.1.I., 77.1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presento ante esta Soberanía, Iniciativa con proyecto de

### Decreto por el que se reforma la fracción III del artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

**Único.** Se reforma la fracción III del artículo 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para quedar como sigue:

### Artículo 7. ...

...

I. y II. ...

### III. Las violaciones graves a los derechos humanos;

IV. a VIII. ...

...

...

### Artículos Transitorios

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

Dado en la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, el 21 de febrero de 2012.— Diputado Jorge Antonio Kahwagi Macari (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de la Función Pública, para dictamen.**

---

### LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO - LEY DEL SEGURO SOCIAL

---

«Iniciativa que reforma los artículos 96 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y 173 de la Ley del Seguro Social, a cargo del diputado Roberto Pérez de Alva Blanco, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

#### Planteamiento del problema

La pensión es uno de los aspectos fundamentales de la seguridad social, ya que es el producto que se concede a la persona por una vida laboral útil y productiva.

En México, la pensión se otorga por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada, y hay gran diversidad en cuanto a beneficios, acceso, financiamiento y formas de administración.

El sistema de pensiones siempre ha provocado polémica por el efecto que tiene en los trabajadores y en las finanzas públicas, particularmente desde la modificación del anterior

sistema de pensiones que fue sustituido por el vigente a partir del 1 de julio de 1997. Sin embargo, entre los temas polémicos destaca uno en particular y que atrae nuestra atención: la suspensión del pago de la pensión cuando el pensionado reingresa en un trabajo sujeto al régimen obligatorio.

Con el incremento de la expectativa de vida y los avances de la medicina, gran porcentaje de quienes hoy están pensionados (generalmente personas en torno de los 60-65 años) forman un grupo de personas saludables y con mucho por ofrecer a la sociedad y en sus respectivos ámbitos de trabajo.

Sin embargo, según la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en el artículo 96, y la Ley del Seguro Social, en el artículo 173, a estos pensionados se tiene que suspender el pago porque reingresaron en el trabajo. En otras palabras, se castiga al pensionado por querer seguir siendo útil a la sociedad.

En México es utópico que la vejez sea la época de reposo con la tranquilidad de una pensión. El Censo de Población y Vivienda de 2010 dice que los hombres pensionados son tan sólo 22.4 por ciento en las edades 60-64, 29.6 en 65-69, 30.6 en 70-74 y 26.6 en 75 +. En las mujeres, las proporciones son 11.4 por ciento en 60-64, 13.5 en 65-69, 15.3 en 70-74 y 21.5 en 75 +.

A la escasa cobertura se agrega otro problema: el bajo monto de las pensiones. Por ello, si son tan pocos los pensionados y la mayoría con beneficios tan insuficientes, la subsistencia de estas personas se procura con el trabajo adicional y el apoyo familiar.

La pensión no debe suspenderse a quien reingresa a laborar.

#### Argumentación

La finalidad de la seguridad social es garantizar una serie de derechos, entre los que está considerada la pensión que, una vez que se han cumplido los requisitos, se rige por las disposiciones de la ley y es vitalicia.

La pensión es una prestación, producto de aportaciones que en su momento y con mucho esfuerzo hizo el trabajador, por lo cual no debe restringírsele, ya que atenta contra el sacrificio que hizo en el pasado y la vida digna que espera en los años futuros.

La pensión es un derecho y no una mercancía con la que se pueda jugar. Y como todo derecho fundamental, no puede ser considerado de forma simple, pues justamente su mínima satisfacción representa una garantía indispensable para la real vigencia de otros derechos fundamentales.

El derecho a la seguridad social y a la pensión deben ser respetados en su totalidad para que su vigencia sea plena y no esté sujeta a una norma administrativa que castiga a las personas por su edad e ímpetu de querer continuar siendo productivos en la vida profesional.

En el país hay 10.2 millones de adultos mayores, según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y aunque evidentemente la jubilación, en torno de los 65 años, es un logro de nuestra sociedad, hay que reconocer que carece de lógica poblacional y sus patrones de envejecimiento.

En los momentos en que se planeó el primer régimen de jubilaciones y pensiones, la esperanza de vida se situaba próxima a 70 años. Sin embargo, en estos tiempos la esperanza de vida se sitúa en 80 años.

Por eso consideramos que se desperdicia mucho conocimiento y experiencia acumulados de este universo de personas en un mercado laboral que demanda cuadros bien preparados.

Insistimos por ello en que la suspensión de la pensión es una restricción que debe ser considerada una acción social ineficiente, pues desaloja (aun siendo altamente costoso) a sus más cualificados elementos de producción y desarrollo, aun considerando (y probando) su aptitud para el trabajo docente, investigador, de la negociación internacional, judicial, etcétera.

Así mismo estas disposiciones también afectan la salud pública. Está comprobado que seguir trabajando después de la jubilación otorga beneficios de orden físico, psicológico y práctico. El objetivo más evidente es aumentar el ingreso mensual y aunque la remuneración en la nueva actividad no sea la equivalente a la recibida en el auge de la carrera profesional, mantenerse activo hace que el jubilado continúe sintiéndose activo y encajado en la sociedad.

Además, sabemos que la prolongación de la vida laboral influye en un adecuado funcionamiento cognitivo y, más aún, una jubilación anticipada podría determinar su deterioro.

Por ello, cualquier acción contraria a que los pensionados se mantengan activos puede ocasionarles problemas de salud, que acarrear mayores gastos para el Estado.

Debido a que el tema de las pensiones y las jubilaciones se analiza exclusivamente desde el ámbito financiero, es evidente que no se ven soluciones muy alentadoras. Sin embargo, en el Grupo Parlamentario de Nueva Alianza consideramos que el tema debe abordarse desde varios frentes, pero no descuidando el origen de todo el planteamiento: garantizar la seguridad social.

El reto es lograr un modelo que aproveche la oportunidad demográfica e impulse la productividad de los adultos mayores. No hay que olvidar que el gasto en seguridad social y en educación es una inversión que se revierte en capacidad y productividad futuras.

### Fundamento legal

Por las consideraciones expuestas y fundadas, en mi calidad de integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza en la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6.1.1, 77.1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados; y demás disposiciones jurídicas aplicables somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de

### Decreto por el que se reforman los artículos 96 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y 173 de la Ley del Seguro Social

**Artículo Primero.** Se reforma el artículo 96 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

**Artículo 96.** El pago de la pensión **no** será suspendido cuando el pensionado reingrese en un trabajo sujeto al régimen obligatorio de esta ley o de la Ley del Seguro Social.

El pensionado por **retiro programado**, cesantía en edad avanzada o vejez que disfrute de una pensión no podrá recibir otra de igual naturaleza.

La pensión que corresponda a los familiares derechohabientes del pensionado fallecido se entregará a éstos aun

cuando estuvieran gozando de otra pensión de cualquier naturaleza.

**Artículo Segundo.** Se reforma el artículo 173 de la Ley del Seguro Social.

**Artículo 173. El pago de la pensión no será suspendido** cuando el pensionado reingrese en un trabajo sujeto al régimen obligatorio.

El pensionado por **retiro**, cesantía en edad avanzada o vejez que disfrute de una pensión no podrá recibir otra de igual naturaleza.

La pensión que corresponda a los beneficiarios del pensionado fallecido se entregará a éstos aun cuando estuvieran gozando de otra pensión de cualquier naturaleza.

#### **Transitorio**

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

Dado en la sede de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a 21 de febrero de 2012.— Diputado Roberto Pérez de Alva Blanco (rúbrica).»

**Se turna a las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social, y de Seguridad Social, para dictamen.**

---

#### LEY GENERAL PARA EL CONTROL DEL TABACO

---

«Iniciativa que reforma los artículos 12, 26 y 27 de la Ley General para el Control del Tabaco, a cargo de la diputada María del Pilar Torre Canales, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

María del Pilar Torre Canales, diputada federal de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Nueva Alianza, con fundamento en los artículos 71, fracción II, 72 y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 116, 122 y 127 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, 56, 60, 63, 64, 176 y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de-

más disposiciones jurídicas aplicables, presento ante esta honorable soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 12, 13, 29 y 35 de la Ley General Para el Control del Tabaco al tenor de la siguiente

#### **Exposición de Motivos**

En general y con justa razón, la sociedad está preocupada por el tabaquismo y su impacto en la salud de fumadores y de no fumadores expuestos. Situación que ha cobrado relevancia en años recientes, pero que con frecuencia es tolerada, a pesar de que por su elevada prevalencia afecta a un número importante de individuos y familias.

Pocas enfermedades perturban la vida de las comunidades y alteran tanto la dinámica de los núcleos familiares como las adicciones. Este es un problema de salud pública que ha crecido en los últimos veinte años de manera exponencial y que además de confrontar los valores familiares y la efectividad de la educación familiar, sacudiendo a las sociedades y a los gobiernos, se perfila como un reto de gran importancia por superar, sobre todo en cuanto a recursos e infraestructura de atención se refiere.

La evidencia epidemiológica en el ámbito mundial, es ilustrativa de lo que está ocurriendo con esta pandemia. Datos de la Organización Mundial de la Salud señalan que del total de la población mundial, 30 por ciento de los adultos son fumadores y de éstos, más de 5 millones fallecen al año, lo que equivale a la muerte de más de 13 mil personas diarias por causas relacionadas con este producto. En México, más de 60 mil personas fumadoras mueren al año por enfermedades asociadas al tabaquismo tales como enfermedad isquémica del corazón, enfisema pulmonar y bronquitis crónica, enfermedad vascular cerebral (ECV), y cáncer pulmonar (CP), lo que significa al menos 165 defunciones diarias, una cada 10 minutos. Resulta relevante destacar que el consumo de tabaco es el principal factor de riesgo en aproximadamente el 50% de los casos de enfermedad isquémica del corazón y ECV, mientras que es el causante de 7 de cada 10 casos de cáncer pulmonar y enfisema pulmonar, lo anterior, cobra mayor relevancia cuando se reflexiona en la proporción de los casos de las enfermedades mencionadas que se evitarían en nuestro país con tan sólo dejar de fumar.

Las enfermedades provocadas por el tabaquismo se caracterizan por su naturaleza crónica-degenerativa, en virtud de que evolucionan lentamente y por largos periodos. Estas características clínicas representan un reto para el Estado que

debe implementar políticas y programas por periodos prolongados para brindar la atención que se requiera, con el consecuente impacto en las finanzas públicas.

Los costos anuales de atención médica atribuibles al consumo activo de tabaco en México por las cuatro enfermedades estudiadas por el Instituto Nacional de Salud Pública se estimaron para 2009 entre \$23 mil millones (escenario conservador) y \$43 mil millones (escenario alto). Estas estimaciones de costos corresponden al límite inferior de la estimación de costos de atención médica a nivel nacional pues no se toman en cuenta los costos por todas las enfermedades atribuibles al consumo activo de tabaco, ni las pérdidas sustanciales de productividad, las cuales deben ser siempre consideradas.<sup>1 Y 2</sup> Además de los costos que produce su tratamiento, el tabaquismo reduce los años de vida productiva por incapacidad o muerte anticipada, lo cual genera pérdidas económicas al reducir la fuerza laboral por enfermedad.

De acuerdo con estudios internacionales (OMS/MPOWER 2008), los países en desarrollo destinan a la atención médica de enfermedades atribuibles al consumo de tabaco entre el 6% y el 15% del gasto anual en salud.<sup>3</sup> Tomando en cuenta estos datos se estima que la presión de gasto total anual del sistema de salud por la atención de las enfermedades asociadas al tabaco, asciende a cerca de \$45 mil millones de pesos, cifra consistente con los datos señalados con anterioridad.<sup>4</sup>

En nuestro país de acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Adicciones 2008, 18.5 % fuma activamente, lo cual representa cerca de 14 millones de mexicanos; 17.1 por ciento corresponde a ex fumadores y 64.4 por ciento no había fumado nunca. La información anterior contrasta con un crecimiento de la prevalencia de tabaquismo en la población adolescente, de 13 a 15 años de edad. De acuerdo a la Encuesta Global de Tabaco y Juventud (ETJ) los adolescentes fuman en promedio 25% y algunas ciudades del país como la Ciudad de México y Puebla, la prevalencia de tabaquismo alcanza el 28% en contraste con el 18.5% de la población adulta. Lo anterior nos señala la necesidad de reforzar las políticas públicas de control de tabaco, para lo cual resulta fundamental la sistematización de los instrumentos de medición del comportamiento de la epidemia que nos permitan evaluar las tendencias.

En el ámbito nacional, 23.3 por ciento, cerca de 11 millones, de los mexicanos que nunca han fumado informó estar

expuesto al humo de tabaco ambiental (HTA): 25.5 por ciento de los hombres y 22 por ciento de las mujeres. El 27.3 por ciento de los adolescentes y 22 por ciento de los adultos informaron estar expuestos al HTA. Si se analizan los valores absolutos, se encuentra que las mujeres y los adolescentes son grupos de riesgo por estar más expuestos al HTA, en comparación con los hombres y los adultos.

Con respecto a la opinión que expresa la población con respecto de la prohibición de fumar en lugares cerrados con acceso al público y sitios de trabajo, el 87 % se declara a favor de su implementación en restaurantes y otros lugares en donde se expenden alimentos.

El peligro de contraer las enfermedades resultantes de la exposición al humo de tabaco, son el riesgo a la salud más prevenible, si las tendencias actuales continúan, para el año 2030 el humo de tabaco afectará a más de ocho millones de personas por año en el mundo, provocando infartos al miocardio, infartos cerebrales, enfisema pulmonar, bronquitis crónica, cáncer de pulmón, de bronquios y de tráquea.

Con frecuencia se considera que la exposición al humo de tabaco es una elección personal, lo cual se contrapone al hecho de que la mayoría de los no fumadores no desean ser expuestos cuando adquieren plena conciencia de los efectos que éste provoca en su salud (Organización Mundial de la Salud 2008).

Cada vez que se enciende un cigarro, ocurren dos corrientes de humo. Una primaria, que corresponde al momento en que se inhala el humo, y otra secundaria, que se produce por la combustión del tabaco y del papel del propio cigarro en reposo.

La corriente primaria se inicia en el cono de combustión, es decir, la parte encendida, el fumador inhala el humo que recorre toda la longitud del cigarro y entra a sus pulmones, a esta persona se le denomina fumador activo.

La corriente secundaria, conocida también como humo de segunda mano, representa el 75 por ciento del humo que se desprende durante la combustión del cigarro que, en su mayor parte, contiene sustancias de elevado nivel de toxicidad, que provocan una amplia gama de enfermedades, entre las que destacan cardiopatías, cáncer de pulmón y enfermedades de las vías respiratorias, y es el que respira la persona que comparte una zona común con el fumador activo, a la que se le llama fumador pasivo o fumador involuntario.

Un espacio libre de humo de tabaco promueve que el ambiente de convivencia social sea más sano; que se convierta en un factor que permita el incremento de la calidad de vida y productividad de todos (fumadores, no fumadores, ya sean empleados, servidores de establecimientos comerciales, propietarios, visitantes, o clientes).

El hecho de evitar que se fume en los espacios cerrados con acceso público, no es una acción discriminatoria hacia los fumadores ya que fumar sigue siendo una actividad permitida, pero en espacios públicos cerrados en los que no se exponga a los no fumadores, al humo de tabaco, que como se ha señalado representa un grave riesgo para su salud.

El tabaquismo es una de las peores enfermedades en la historia de la humanidad. A pesar de que estas estadísticas no son totalmente ignoradas por la población, un porcentaje muy alto de los mexicanos fuma. La pregunta que surge es ¿por qué la gente fuma? La adicción a la nicotina es una explicación parcial por la que los fumadores actuales siguen fumando. Sin embargo, hay menos información de los motivos que preceden a la adicción. Es decir, ¿por qué se inician los jóvenes?, ¿por qué los adultos se resisten a cuando menos intentar dejar de fumar? La respuesta parcial a estas preguntas se encuentra en las estrategias que la industria tabacalera utiliza para ganar nuevos fumadores y mantener a los existentes. Por lo anterior, el país requiere sistematizar los instrumentos de monitoreo representados por las Encuestas mencionadas previamente, así como enriquecidos con información sobre los contenidos en los productos de tabaco y su humo a través de mediciones especializadas.

En todo el mundo, los tribunales nacionales han fallado a favor de la salud pública y en contra de los intereses mortales de las empresas tabacaleras en el tema de la publicidad, la promoción y el patrocinio del tabaco. En Francia, el Consejo Constitucional declaró que la prohibición francesa sobre la publicidad del tabaco es constitucional porque se basa en la protección de la salud pública y no interfiere con el libre comercio. En el Reino Unido, un fallo dictaminó que la promoción de un producto legal no concede en forma automática libertades ilimitadas para su fabricante. En vez de ello, el ejercicio de dichas libertades se encuentra sujeto a las formalidades, condiciones, restricciones y sanciones que puede establecer la ley y que son necesarios para la protección de la salud y la protección de los derechos de otras personas.

El proceso de negociación del Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud (OMS) para el Control del Ta-

baco y su aprobación unánime por los 192 Estados Miembros de la OMS constituyó un éxito, toda vez que instaló definitivamente en la comunidad internacional el control del tabaco como uno de los temas prioritarios en las agendas de salud pública de los países.

El tratado entró en vigor el 27 de febrero de 2005, habiendo sido firmado por 168 países y ratificado por 110 de los cuales actualmente 14 pertenecen a la región de Las Américas y 65 a la región de Mercosur y sus Estados Asociados.

El compromiso mexicano existe desde el año 2004, cuando el Senado de la República ratificó el Convenio Marco para el Control del Tabaco, promovido por la Organización Mundial de la Salud, y que de acuerdo al artículo 133 de nuestra Constitución, forma parte del orden jurídico nacional. Desde antes de esa fecha en México se ha venido sometiendo a diversas medidas de publicidad, salud pública, control y restricción la publicidad, venta y consumo del tabaco. Existe disparidad de normas al respecto según la entidad federativa a que nos refiramos, la legislación aprobada el 26 de febrero de 2008 y contenida en la LGCT tiende a homogenizar la normatividad relativa en todo el país. La misma significa un paso importante en el avance del cumplimiento del Convenio de referencia. Por la misma razón la autoridad sanitaria debe contar con un sistema de monitoreo que le permita analizar el nivel de avance de las entidades federativas en materia de control de tabaco.

Canadá se convirtió en pionero mundial de la lucha contra el tabaquismo, tras la aprobación de su Ley sobre el Tabaco de 1997, que reguló la manufactura y restringió la venta, etiquetado y promoción de los productos del tabaco en el país.

Esta ley adoptada por el gobierno de Jean Chrétien resistió a los ataques de los fabricantes ante la Corte Suprema, que incluso tuvieron que otorgar compensaciones a víctimas del tabaquismo, y llevó a mayores restricciones en la venta y la promoción del tabaco.

Fue Canadá el país que innovó en materia de alertas sobre las consecuencias del tabaco al introducir en el etiquetado obligatorio las fotografías de los daños que el tabaco causa en el organismo.

Las fotos a todo color de cáncer en los pulmones o en la boca, o la advertencia de que el tabaquismo causa impotencia sexual, deben ocupar el 50 por ciento del envase de las cajetillas de los cigarrillos vendidos en Canadá desde el 2001.

Fue Canadá, asimismo, una de las primeras naciones en prohibir la publicidad de productos del tabaco en los eventos deportivos y culturales, y también en la televisión y diarios.

En los hechos las restricciones a la venta de cigarrillos, en materia de publicidad, los fuertes aumentos de los impuestos sobre el tabaco y la prohibición de fumar en lugares públicos –a escala federal, provincial y municipal– redujeron el número de fumadores.

Para el control del tabaco en México y el mundo, se requiere de la coordinación de instancias educativas, de salud y de la sociedad en general. Se ha demostrado que el control de la publicidad, el incremento al impuesto, la restricción de lugares en donde se fume y estrategias de prevención son eficaces.

Se debe insistir en las medidas para controlar el consumo de tabaco y prevenirlo, tales como la prohibición del consumo en lugares públicos, la prohibición real de la publicidad directa e indirecta, la reducción del cultivo (el tabaco es uno de los productos agrícolas no alimenticios del mundo) o el incremento de precios.

Estas acciones se deben diseñar, coordinar y desarrollar en y desde los diferentes sectores involucrados en la lucha contra el tabaco. El único modo de erradicar la epidemia de tabaquismo –y sus consecuencias en los fumadores y en los no fumadores– es insistir en las medidas para controlar el consumo de tabaco y prevenirlo: acciones educativas, clínicas, reglamentarias, económicas y globales.

Importante es mencionar que tanto los fumadores como los no fumadores, deben contar con información que permita proteger su salud al no exponerse a las más de 4,000 sustancias que producen el cigarro y otros productos del tabaco durante su combustión, tales como: la nicotina, el alquitrán, plomo, polonio 210, amoníaco, benceno, tolueno, talio, cadmio, cianuro, monóxido de carbono, arsénico, residuos de diversos pesticidas y otras sustancias oxidantes de las cuales se sabe que, al menos 40, tienen efectos cancerígenos.

La OMS ha propuesto una serie de medidas auxiliares para la implementación del Convenio Marco para el Control del Tabaco, contenidas en el paquete denominado MPOWER, donde la M representa el Monitoreo de la epidemia del tabaquismo, que permita identificar las tendencias relacionadas con el consumo de productos de tabaco en la población;

el comportamiento de los precios de los productos de tabaco y su modificación de acuerdo a la política de impuestos a los mismos, entre otras variables.

En nuestro país el sistema de monitoreo se encuentra integrado por una serie de encuestas periódicas que aportan desde diferentes marcos muestrales, datos que se relacionan con el monitoreo de la epidemia del tabaquismo. La Encuesta Nacional de Adicciones, ENA; la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición, Ensanut; la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en Hogares; así como las encuestas del Sistema Global de Vigilancia del Tabaquismo, GTSS, por sus siglas en inglés, que comprende la Encuesta Global de Tabaquismo en Jóvenes, la Encuesta Global de Personal de las Escuelas, la Encuesta Global en Estudiantes de Profesiones de la Salud y la Encuesta Global de Tabaquismo en Adultos. Todos estos instrumentos aportan algunos de los indicadores sugeridos por la propia Organización Mundial de la Salud.

Sin embargo, cabe hacer notar que en la actualidad, México no cuenta con un sistema integral que evalúe a la manera de un Observatorio, la implementación de las políticas públicas para el control del tabaco, así como el impacto de las mismas. Se requiere, así mismo, el monitoreo sistemático del mercado que brinde información sobre los volúmenes de producción e importación de cigarrillos, así como el comportamiento de compra por parte de los fumadores y la proporción del mercado que corresponde a la venta y consumo de productos de procedencia lícita.

Los productos de tabaco y, en particular, los cigarrillos son productos muy elaborados y complejos. Sus ingredientes y características de diseño pueden ser y son manipulados por los fabricantes de maneras que influyen en su seguridad, atractivo y carácter adictivo. Por ejemplo, el nivel de pH del humo tiene un efecto directo sobre la facilidad y rapidez en que se absorbe la nicotina en la boca o los pulmones. Los investigadores de las empresas tabacaleras también han tratado la necesidad de crear cigarrillos “menos irritantes” en respuesta a los “impedimentos para comenzar a fumar que se remontan a una intolerancia física en las experiencias tempranas”. Desde luego, ya que la mayoría de los nuevos fumadores son niños y adolescentes, esto realmente se refiere al problema de los niños que se sienten enfermos cuando fuman sus primeros cigarrillos.

De la misma manera en que los fabricantes diseñan productos de tabaco para venderlos, las exigencias legislativas pueden forzarlos a hacer los productos de tabaco de una ma-

nera que reduzca su atractivo para los niños, disminuya sus cualidades adictivas y aminore el daño potencial a los usuarios. Además, los consumidores tienen derecho a conocer los ingredientes en los productos de tabaco y en el humo del tabaco. Esta información puede ayudarlos a tomar decisiones más fundamentadas acerca de si comienzan a fumar o dejan de hacerlo.

El paquete de tabaco, a decir de la propia industria constituye el mejor vehículo potente para la promoción del tabaco y ha aumentado en importancia dentro del tipo de comercialización que hace la industria tabacalera, a medida que se restringen otras formas de promoción. Por esta razón, la industria se opone a ceder espacio del empaquetado y etiquetado de sus productos a la autoridad sanitaria.

Además de la visibilidad obvia de los paquetes para los fumadores cada vez que encienden un cigarrillo, en la mayoría de los países, los minoristas de tabaco son pagados por las empresas tabacaleras para mostrar los paquetes de tabaco en forma destacada, uno sobre otro, cerca de la caja registradora, ofreciendo una muestra promocional atractiva precisamente en el momento en que los consumidores están preparados para la compra.

Por el contrario, si se exigen advertencias sanitarias visibles en los paquetes, estos se convierten en un vehículo valioso para los mensajes de promoción de la salud. Vistos por cada fumador varias veces al día, los paquetes son una de las herramientas de comunicación más eficaces en función de los costos que pueden usar los gobiernos, con el fin de educar e informar a los consumidores acerca de los efectos perjudiciales del consumo de tabaco.

Se ha descubierto que la información sanitaria en el empaquetado y etiquetado de los productos de tabaco comunica eficazmente en un lenguaje claro, en una ubicación y formato visibles y en un tamaño grande, alienta los intentos de dejar de fumar tanto de los adultos como de la juventud.

Es conocido que los jóvenes, sean hombres o mujeres, usan los paquetes y las marcas como símbolos de la imagen que quisieran proyectar al mundo exterior, ya sea una imagen de feminidad, aventura o atractivo sexual. La información sanitaria sobre los paquetes aminora el encanto y atractivo de las imágenes coloridas de la marca con datos objetivos y gráficos sobre las consecuencias no tan llamativas del consumo de tabaco.

Para contar con un sistema integral que permita medir el impacto de las políticas públicas en materia de control del tabaco e identificar las tendencias de la epidemia en segmentos poblacionales y a nivel estatal, regional y nacional, la Secretaría deberá desarrollar instrumentos que permitan sistematizar a manera de Observatorio, la información en materia del tabaquismo. Este Observatorio proveerá a la propia Secretaría de los datos y evidencia científica que le permitan evaluar el impacto de las políticas públicas en materia de control del tabaco y, en su caso, diseñar estrategias y acciones para enfrentar la epidemia.

Considerando que el uso de los productos de tabaco constituye uno de los problemas más importantes de salud pública y mortales; que el humo de los productos de tabaco es una grave amenaza para la salud de los no fumadores expuestos a este humo; que la mayoría de los fumadores comienzan a fumar a una edad muy temprana, que no son conscientes del grado y la naturaleza del daño causado por los productos de tabaco, y que debido a las propiedades adictivas de la nicotina son a menudo incapaces de dejar de fumar aun cuando estén sumamente motivados a hacerlo; que se ha comprobado que la comercialización de los productos de tabaco, mediante el diseño, la promoción, el envasado, la fijación de precios y la distribución de productos contribuye a la demanda de productos de tabaco.

En el curso de esta Exposición de Motivos hemos señalado que la ENA 2008 demostró que casi 11 millones de mexicanos que nunca han fumado están expuestos al humo de tabaco ambiental (HTA).

Esta exposición varía en función de los lugares en que se realice. Por ejemplo, en la GATS 2009 se detectó que en los centros de salud la exposición es del 4.3%, mientras que en los edificios públicos es del 17.0%. Dichos porcentajes de exposición se incrementan a 24.2% en el transporte público, a 29.6% en los restaurantes y a 81.2% en los bares y clubes nocturnos.

Con base en lo anterior se estima que están expuestos al HTA, 10.7 millones de usuarios de transporte público, entre los que se incluyen menores de edad; 5.1 millones de personas que visitaron restaurantes y 5.8 millones visitantes de bares o clubes nocturnos.

La exposición al HTA en restaurantes fue mayor entre aquellos que cuentan con asistencia de personas con educación universitaria (37.6%), en comparación con aquellos en los

que asisten personas sin educación formal (25.0%). Asimismo, 2.6 millones de personas entre 15 y 24 años estuvieron expuestos al HTA en bares o clubes nocturnos.

Con base en los datos señalados, podemos concluir que es necesario implementar de inmediato medidas adicionales a las previstas por la vigente Ley General para el Control del Tabaco, con el propósito de revertir las tendencias actuales en el consumo de productos del tabaco. Para ello se deberán realizar ajustes al marco jurídico para fortalecer las medidas y políticas tendientes a disminuir tanto la demanda de dicha sustancia entre las personas fumadoras como el riesgo derivado de la exposición al humo ambiental.

Si recordamos que de acuerdo con la OMS, existe evidencia científica de que la exposición al HTA representa una verdadera amenaza a la salud de las personas, podemos considerar que un elevado número de personas en nuestro País se enfrenta diariamente a la amenaza de ver afectada su salud por el hecho de exponerse al humo del tabaco generado por terceros fumadores, corriendo así el riesgo de desarrollar patologías como el cáncer de pulmón, la enfermedad pulmonar obstructiva crónica, la enfermedad vascular cerebral y la cardiopatía isquémica e hipertensiva.

De acuerdo con la OMS, los resultados de investigaciones y estudios realizados a nivel internacional y la experiencia de otros Países que han implementado medidas sobre este particular, han comprobado que son ineficaces para proteger de la exposición al HTA, las soluciones técnicas como la ventilación, la filtración y renovación del aire, y el uso de zonas destinadas a fumadores.

En las Directrices sobre la protección a la exposición del humo del tabaco del Convenio Marco para el Control del Tabaco, se señala que el único mecanismo efectivo para evitar la exposición al HTA es la creación de áreas 100% libres de dicha sustancia. De esta forma OMS estima que sólo una prohibición absoluta de fumar en los lugares públicos, entornos laborales y transporte público permite proteger a la población del HTA y ayuda a los fumadores a abandonar el tabaco.

De esta forma, con el propósito de dar plena vigencia al derecho fundamental de protección de la salud previsto en nuestra Carta Magna, se propone modificar la Ley General para el Control del Tabaco con el propósito de establecer la prohibición expresa para fumar en lugares de trabajo interior, lugares públicos cerrados, transporte público y aque-

llos otros que se consideren como 100% libres de humo de tabaco.

Dicha protección es congruente además con el derecho constitucional a un medio ambiente sano, y con el derecho que tienen los niños a la satisfacción de sus necesidades de salud para un desarrollo integral, de conformidad con lo previsto por el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al reformar la LGTC en los términos propuestos, esta Soberanía también estaría dando cumplimiento, en el ámbito de su competencia, al artículo 8 del Convenio Marco, que contempla el compromiso del Estado Mexicano para adoptar e implementar medidas eficaces de protección contra la exposición al humo de tabaco en lugares de trabajo interiores, medios de transporte público, lugares públicos cerrados y, según proceda, otros lugares públicos, y a promover activamente la adopción y aplicación de esas medidas en otros niveles jurisdiccionales.

Por lo anterior, en la presente Iniciativa se propone modificar el artículo 26 de la Ley General para el Control del Tabaco con el propósito de establecer la prohibición de fumar en los espacios 100% libres de humo de tabaco.

Asimismo, se propone modificar el artículo 27 de la Ley General para indicar que lugares se considerarán con espacios 100% libres de humo.

Por las consideraciones expuestas y fundadas, en mi calidad de integrante del Grupo Parlamentario Nueva Alianza, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se reforman los artículos 12, 26 y 27 de la Ley General para el Control del Tabaco**

**Artículo Único.** Se reforma la fracción V del artículo 12; se reforman los artículos 26 y 27; se adiciona las fracciones XII y XIII al artículo 12 de la Ley General Para el Control del Tabaco para quedar como sigue:

**Artículo 12.** Son facultades de la Secretaría, de conformidad con lo dispuesto en esta ley, sus reglamentos y demás disposiciones aplicables:

I. a IV. ...

V. Emitir las autorizaciones correspondientes para la producción, fabricación e importación de los productos del tabaco **y para tal efecto, tratándose de nuevos productos de tabaco, es decir diferentes a los existentes que cambien su composición o incluyan nuevos aditivos y sabor ya sea artificial o natural, se deberá contar con la autorización de la Secretaría.**

VI. a XI. ...

XII Proponer al Ejecutivo Federal, el incremento del precio de los productos del tabaco a través de políticas tributarias, con el objetivo de reducir de la demanda de productos del tabaco, principalmente entre los jóvenes y fortalecer los programas de prevención, cesación y tratamiento del tabaquismo.

XIII Diseñar y operar el Sistema Nacional de Monitoreo de la Epidemia del Tabaquismo con el fin de identificar las tendencias relacionadas con el consumo de productos de tabaco en la población; el comportamiento de la oferta de los productos de tabaco y sus variaciones resultado de las políticas públicas de control del tabaco.

**Artículo 26.** Queda prohibido a toda persona consumir o tener encendido cualquier producto del tabaco en los espacios 100% libres de humo de tabaco.

En dichos lugares se fijará en el interior y en el exterior los letreros, logotipos y emblemas que establezca la Secretaría.

**Artículo 27.** Se considerarán como espacios 100% libres de humo de tabaco los siguientes:

I. Todo lugar de trabajo interior y espacio cerrado de acceso al público, ya sean de carácter público o privado;

II. Instalaciones del poder ejecutivo, legislativo y judicial federales; sus homólogos en las entidades federativas; municipios; entidades paraestatales de los tres órdenes de gobierno, y órganos constitucionalmente autónomos;

III. Hospitales, clínicas, centros de salud, consultorios, centros de atención médica públicos, sociales o privados, salas de espera, auditorios, bibliotecas, escuelas y cualquier otro lugar cerrado de las instituciones médicas y de enseñanza;

IV. Unidades destinadas al cuidado y atención de niños y adolescentes, personas de la tercera edad y personas con capacidades diferentes;

V. Bibliotecas Públicas, Hemerotecas o Museos;

VI. Instalaciones deportivas;

VII. Instituciones, centros y escuelas de educación inicial, básica, media superior y superior, incluyendo auditorios, bibliotecas, laboratorios, instalaciones deportivas, patios, salones de clase, pasillos y sanitarios;

VIII. Cines, teatros, auditorios y todos los espacios cerrados en donde se presenten espectáculos de acceso público;

IX. Vehículos de transporte público de pasajeros;

X. Vehículos de transporte escolar o transporte de personal, y

XI. En cualquier otro lugar que en forma expresa determinen la Secretaría o las autoridades estatales competentes.

En los lugares de trabajo interior y espacios cerrados con acceso al público sólo se podrá fumar cuando se cuente con áreas de servicio al aire libre destinadas para dichos efectos, siempre y cuando el humo derivado del tabaco no invada los espacios cerrados de acceso al público.

En estas áreas de servicio al aire libre se colocarán avisos de advertencia de riesgos y daños a la salud provocados por el consumo de tabaco. Dichos avisos deberán contener leyendas, imágenes, pictogramas, fotografías y mensajes sanitarios en letreros o impresos gráficos con los que se alerte a los fumadores, de los daños ocasionados por el consumo del tabaco.

### **Artículo Transitorio**

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

#### **Notas:**

1 Reynales-Shigematsu Luz Myriam. MD, Dr. en C, Quintana-Carrillo Roger Humberto, "*Costos de Atención Médica atribuibles al consumo de tabaco en México*", Documento de Trabajo, 2010.

2 Waters H., Sáenz de Miera B, Ross H, Reynales Shigematzu LM, Hanna Ross. La economía del Tabaco y los impuestos al tabaco en México. Paris, Unión Internacional Contra la Tuberculosis y Enfermedades Respiratorias. 2010.

3 Jha P, Chaloupka F. Curbing the Epidemic. Governments and the Economics of Tobacco, Washington: The World Bank, 1999.

4 Esta estimación del Instituto Nacional de Salud Pública es el resultado de aplicar el 5% del gasto total en salud en México para el año 2009.

Dado en Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 21 días del mes de febrero de 2012.— Diputada María del Pilar Torre Canales (rúbrica).»

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

---

## LEY DE CIENCIA Y TECNOLOGIA

---

«Iniciativa que reforma el artículo 5o. de la Ley de Ciencia y Tecnología, a cargo de la diputada Cora Pinedo Alonso, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

Cora Cecilia Pinedo Alonso, integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza en la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta ante esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 5 de la Ley de Ciencia y Tecnología, conforme a la siguiente

### Exposición de Motivos

De acuerdo con la afirmación de que México en materia de ciencia, tecnología e innovación se encuentra en el proceso de transición de una política gubernamental a una política pública, resulta oportuno reconocer que a partir de 2002, con la expedición de la nueva Ley de Ciencia y Tecnología, se han dado avances significativos, como la creación del Consejo General de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), el Foro Consultivo Científico y Tecnológico, sin omitir la reforma de 2009, que incorpora el Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación para el avance de la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la

innovación que apoyen el desarrollo nacional y la de 2011, que establece que el programa citado incluirá una visión de largo plazo y proyección de hasta 25 años, actualizándose cada 3, que coincidirá con el inicio de cada legislatura del Congreso de la Unión.

Respecto del Consejo General de Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación, el artículo 6 de la Ley de Ciencia y Tecnología establece que sus facultades son:

**I.** Establecer en el programa especial las políticas nacionales para el avance de la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación que apoyen el desarrollo nacional;

**II.** Aprobar y actualizar el Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación;

**III.** Definir prioridades y criterios para la asignación del gasto público federal en ciencia, tecnología e innovación, los cuales incluirán áreas estratégicas y programas específicos y prioritarios, a los que se deberá otorgar especial atención y apoyo presupuestal;

**IV.** Definir los lineamientos programáticos y presupuestales que deberán tomar en cuenta las dependencias y entidades de la administración pública federal para realizar actividades y apoyar la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación;

**V.** Aprobar el proyecto de presupuesto consolidado de ciencia, tecnología e innovación que será incluido, en los términos de las disposiciones aplicables, en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y emitir anualmente un informe general acerca del estado que guarda la ciencia, la tecnología y la innovación en México, cuyo contenido deberá incluir la definición de áreas estratégicas y programas prioritarios, así como los aspectos financieros, resultados y logros obtenidos en este sector;

**VI.** Aprobar y formular propuestas de políticas y mecanismos de apoyo a la ciencia, la tecnología y la innovación en materia de estímulos fiscales y financieros, facilidades administrativas, de comercio exterior, metrología, normalización, evaluación de la conformidad y régimen de propiedad intelectual;

**VII.** Definir esquemas generales de organización para la eficaz atención, coordinación y vinculación de las activi-

dades de investigación, desarrollo tecnológico e innovación en los diferentes sectores de la administración pública federal y con los sectores productivos y de servicios del país, así como los mecanismos para impulsar la descentralización de estas actividades;

**VIII.** Aprobar los criterios y estándares institucionales para la evaluación del ingreso y permanencia en la Red Nacional de Grupos y Centros de Investigación, así como para su clasificación y categorización, a que se refiere el artículo 30 de la ley;

**IX.** Establecer un sistema independiente para la evaluación de la eficacia, resultados e impactos de los principios, programas e instrumentos de apoyo a la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación;

**X.** Definir y aprobar los lineamientos generales del parque científico y tecnológico, espacio físico en que se aglutinará la infraestructura y equipamiento científico del más alto nivel, así como el conjunto de los proyectos prioritarios de la ciencia y la tecnología mexicana; y

**XI.** Realizar el seguimiento y conocer la evaluación general del programa especial, del programa y del presupuesto anual destinado a la ciencia, la tecnología y la innovación y de los demás instrumentos de apoyo a estas actividades.

El artículo 7 de la ley citada, establece la periodicidad de las sesiones del consejo general: dos veces al año en forma ordinaria y en forma extraordinaria cuando su presidente así lo determine, a propuesta del secretario ejecutivo; valida las reuniones a que asistan por lo menos la mitad más uno de sus miembros y por último, que las resoluciones se toman por mayoría de los miembros presentes teniendo el presidente voto de calidad para el caso de empate.

Sin embargo, a casi una década del inicio de la vigencia de la Ley Reglamentaria de la fracción V del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se ha confirmado que la actual integración del Consejo General de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico no ha resultado operativamente funcional, debido a que el artículo 5 del citado ordenamiento de forma taxativa establece que el presidente de la República lo presidirá, así como de los titulares de nueve secretarías de estado, entre ellas, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de Energía, de Economía, de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca

y Alimentación; de Comunicaciones y Transportes, de Educación Pública, y de Salud, sin posibilidad de establecer la suplencia de funcionarios por ausencia de los titulares mencionados, por lo que desde el inicio de la actual administración federal el consejo general se reunió por última vez como órgano de política y coordinación el 26 de septiembre de 2008, fecha en la que se aprobó el Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación 2008-2012. Lo anterior, de acuerdo con datos del portal *web* de la Presidencia de la República: <http://www.presidencia.gob.mx/>

Ante la imposibilidad de cumplir a cabalidad lo previsto en los artículos citados, se confirma la necesidad de reformar el artículo 5 de la ley objeto de la presente reforma, para incorporar en la integración del Consejo General de Ciencia y Tecnología la figura de la suplencia por ausencia del presidente de la República y los nueve funcionarios en aras del efectivo cumplimiento de atribuciones de dicho órgano colegiado, haciendo hincapié en que la suplencia por ausencia de los funcionarios descritos se fundamenta por un lado, en la inexcusable continuidad que requiere la actividad del Consejo General de Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación y, por el otro, en la imposibilidad de las personas físicas titulares del órgano para ejercer la competencia de éste, sin que por ello se menoscabe la competencia del titular en las funciones que corresponden al multicitado consejo. En virtud de lo anterior, la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa emitió la siguiente jurisprudencia:

Materia(s): Administrativa

Quinta época

Instancia: Primera sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

Fuente: Revista 62 del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

Año VI, febrero de 2006

Tesis: V-P-1aS-290

Página: 206

**Suplencia por ausencia y delegación de facultades. Constituyen conceptos diferentes y, por ende, no tienen las mismas consecuencias jurídicas**

La suplencia tiene como propósito que las funciones de los órganos gubernamentales no se vean afectadas por la ausencia del funcionario a quien la ley le otorga la facultad; de tal suerte que cuando un funcionario actúa en ausencia de otro, no invade la esfera de atribuciones del titular de la facultad, ya que únicamente lo sustituye en su

ausencia, pues actuando a nombre del titular de la facultad no existe transmisión alguna de atribuciones por parte del titular de la misma a favor de un funcionario diverso. En cambio, cuando una autoridad actúa en uso de sus facultades delegadas, lo hace en nombre propio con la atribución que le fue concedida por el titular del acuerdo correspondiente, y no en sustitución de la autoridad que realizó la delegación. En tal virtud, debe **concluirse que tratándose de la suplencia por ausencia, formalmente el acto se atribuye al titular y no a quien lo suscribe, en razón de que cuando el funcionario actúa sustituyendo al titular de las facultades como consecuencia de su ausencia, se entiende que no actúa en nombre propio sino en el de la autoridad que sustituye.** Por ello, es al sustituido a quien jurídicamente se puede imputar la responsabilidad de los actos que se cuestionan, por ser el autor de la emisión de los actos y no de quien los firmó en suplencia por ausencia. (13)

Juicio 2215/04-11-01-3/389/05-S1-04-04.- Resuelto por la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sesión de 11 de octubre de 2005, por unanimidad de 5 votos a favor. Magistrado ponente: Jorge Alberto García Cáceres. Secretario: licenciado César Édgar Sánchez Vázquez.

(Tesis aprobada en sesión de 11 de octubre de 2005.)

En conclusión, se propone reformar el último párrafo del artículo 5 de la Ley de Ciencia y Tecnología, con objeto de incorporar la figura de la suplencia por ausencia en el caso del presidente de la República y de los secretarios de estado que forman parte del Consejo General de Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación, a fin de alcanzar en la operatividad de este órgano la funcionalidad necesaria para sesionar dos veces al año en forma ordinaria y extraordinariamente cuando el presidente así lo determine a propuesta del secretario ejecutivo.

Quienes integramos el Grupo Parlamentario de Nueva Alianza consideramos que la reforma propuesta a la Ley de Ciencia y Tecnología, en caso de aprobarse, coadyuvará en el proceso de consolidación de una política de estado sustentada en la eficacia del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Por las consideraciones expuestas y fundadas, en mi calidad de integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza someto a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con **proyecto Decreto por el que se adiciona un úl-**

**timo párrafo al artículo 5 de la Ley de Ciencia y Tecnología**

**Artículo Único.** Se adiciona un último párrafo al artículo 5 de la Ley de Ciencia y Tecnología, para quedar como sigue:

**Artículo 5. ...**

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

...

...

...

**Tratándose del presidente de la República y de los titulares de las secretarías mencionadas en la fracción II, podrán designar a un suplente, quien deberá tener el nivel de subsecretario o equivalente.**

#### **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 21 de febrero de 2012.— Diputada Cora Cecilia Pinedo Alonso (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Ciencia y Tecnología, para dictamen.**

---

#### **LEY GENERAL DE PRESTACION DE SERVICIOS PARA LA ATENCION, CUIDADO Y DESARROLLO INTEGRAL INFANTIL**

---

«Iniciativa que reforma el artículo 50 de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, a cargo de la diputada Lily Fabiola de la Rosa Cortés, del Grupo Parlamentario del PRI

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos, 6o., fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, la de la voz, diputada Lily Fabiola de la Rosa Cortés, en nombre de los diputados federales de Coahuila de Zaragoza del Grupo Parla-

mentario del Partido Revolucionario Institucional de esta LXI Legislatura, presenta a esta honorable soberanía iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción X del artículo 50 de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, al tenor de la siguiente:

### Exposición de Motivos

Para nadie es un secreto que las deficientes y cuestionables gestiones de los gobiernos panistas han dado como consecuencia el deterioro de las condiciones económicas en todos sus ámbitos.

Uno de los indicadores que se ha visto más afectado, es el relativo al empleo, que tan sólo en los últimos meses se ha ubicado en más del 5 por ciento de la Población Económicamente Activa.

Actualmente, en nuestro país son más de 2.5 millones de personas que se encuentran en esta vulnerable situación, y las más afectadas como siempre son las mujeres.

Uno de los problemas más apremiantes que presentan las mujeres que trabajan, es el relativo a la necesidad de contar con espacios confiables y de formación inicial para sus hijos, es decir, guarderías o estancias infantiles.

Aunado a lo anterior, es evidente que nuestro país registra un amplio déficit en la prestación de este servicio que por ley corresponde al Estado y que últimamente ha cedido a la Iniciativa privada, que en pro de la ganancia; ofrece servicios muy deficientes en todos los sentidos.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el porcentaje de mujeres que cuentan con este importante servicio es muy reducido.

Para el año 2010, los sectores de la economía con mayores índices de mujeres que no cuentan con servicios de guardería fueron: el primario con 96.65%, las mujeres que trabajan en el campo, prácticamente no tienen acceso a este servicio; el sector industrial con 76% y el sector servicios con 74.59%.

En los últimos años, la mujer ha incrementado su participación en el porcentaje de la población empleada o subempleada, convirtiéndose en muchos casos el principal o único sostén económico de su familia, por tanto, también se ha incrementado la demanda del servicio de guardería en todos

los sectores, sin embargo, la oferta de estos espacios se ha mantenido constante.

Cabe destacar que en medio de la crisis económica por la que hemos atravesado, ha impedido que las mujeres trabajadoras formales e informales tengan posibilidad de enviar a sus hijos a una guardería debido al deterioro de sus ingresos.

Como resultado de lo anterior, las mujeres trabajadoras de nuestro país enfrentan un serio problema de carencia de servicios de guardería, lo que a la larga se traduce en un enorme problema social.

Estamos convencidos de que para evitar los efectos de la falta guarderías en México, es necesario que el Estado asuma su responsabilidad en esta materia y aumente la cantidad y calidad de estos espacios formales.

En las limitadas acciones que el Ejecutivo realiza en esta materia, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) opera el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, que apoya a las madres que trabajan, buscan empleo o estudian y a los padres solos con hijos o niños bajo su cuidado entre 1 y hasta 3 años y 11 meses de edad (un día antes de cumplir los 4 años) y entre 1 y hasta 5 años y 11 meses de edad (un día antes de cumplir los 6 años) en caso de niños o niñas con alguna discapacidad, que viven en hogares con ingresos mensuales de hasta 1.5 salarios mínimos per cápita, a través de subsidios a los servicios de cuidado y atención infantil para sus hijos.

El programa paga al responsable de la estancia infantil hasta 700 pesos mensuales y hasta 1,400 pesos mensuales en el caso de niñas o niños con discapacidad, dependiendo el monto de apoyo que la Sedesol les haya asignado y el beneficiario cubre la cuota de corresponsabilidad.

En este contexto la Sedesol incluye en este programa apoyos para la participación de Instituciones Educativas que desarrollen acciones que contribuyan a complementar la atención a la población objetivo, al bienestar y desarrollo integral de los niños y niñas, a fortalecer la capacitación de las personas Responsables y Asistentes, la supervisión de las Estancias Infantiles y en general, al fortalecimiento del Programa.

Ante la creciente demanda y lo atractivo que resulta el negocio, el número de estancias infantiles de carácter privado ha aumentado, no así la calidad del servicio ni la del perso-

nal que labora en ellas. Es por eso que muchas guarderías no cuentan con el personal idóneo para la atención de los hijos de las trabajadoras y que no cumplen con los requisitos establecidos para su funcionamiento.

Para lo anterior, la Sedesol emite una convocatoria a estas Instituciones Educativas para el desarrollo de proyectos bajo el esquema de servicio social o prácticas profesionales.

Lo anterior ha desencadenado lamentables sucesos en nuestro país, como el incendio ocurrido el pasado 5 de junio en la estancia infantil ABC de Hermosillo, Sonora en el que murieron 49 niños.

Estamos convencidos de la necesidad de eliminar cualquier riesgo en la atención de nuestros niños, por lo que el pasado 14 de septiembre aprobamos en el Pleno de esta Cámara de Diputados la creación de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral e Infantil; cuyo texto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el lunes 24 de octubre de 2011.

La legislación aprobada, fue producto del trabajo y esfuerzo de legisladores de todos los grupos parlamentarios y de ambas cámaras así como de la sociedad civil y particularmente los padres de familia de los niños afectados en el citado incendio.

El documento proveniente del Senado y aprobado por la Cámara de Diputados indica que:

“El enfoque que adopta el dictamen para expedir este nuevo ordenamiento es de carácter preventivo, ya que establece una serie de medidas en materia de: a) seguridad y protección civil, b) capacitación del personal que labora en los establecimientos y c) inspección, vigilancia y medidas precautorias; asimismo, establece los requisitos para la constitución y funcionamiento de los establecimientos de cuidado infantil y crea el Sistema Nacional de Prestación de Servicios de Cuidado y Desarrollo Integral Infantil; todo lo anterior enmarcado en una política nacional en la materia, cuya finalidad es la de evitar el riesgo de que se presenten nuevas tragedias en todos los sistemas de cuidado infantil, independientemente de la denominación que adopten, en todo el territorio nacional.”

Este ordenamiento establece la concurrencia entre la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones te-

rritoriales, así como la participación de los sectores privado y social, en materia de prestación de servicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil, garantizando el acceso de niñas y niños a dichos servicios en condiciones de igualdad, calidad, calidez, seguridad y protección adecuadas, que promuevan el ejercicio pleno de sus derechos.

En este contexto, es innegable que el Congreso de la Unión se preocupa por coadyuvar a la solución de los problemas que atraviesan los diversos sectores de nuestra población y provee de instrumentos para que el Ejecutivo federal cuente con las herramientas necesarias para mejorar el servicio de las guarderías en nuestro país.

En su aprobación, se indica que como todo producto humano y como todo instrumento normativo que abarca realidades sociales e institucionales siempre en transformación, esta Ley es perfectible. Por lo que se aprobó en los términos enviados por el Senado, con el compromiso de que ésta sea un primer paso hacia la consolidación del marco institucional para la adecuada atención y cuidado de los niños y niñas mexicanos que reciben atención y cuidados en espacios confiados a esa tarea.

En este sentido, consideramos necesario resaltar que entre las consideraciones que incluyeron las Comisiones encargadas de dictaminar esta ley, particularmente la que menciona que: ...”existen disposiciones constitucionales que en su conjunto, definen, una base jurídica fundamental que permite integrar un servicio integral, que regule los servicios de cuidado y atención de las niñas y los niños, durante su edad inicial, a través de un servicio que posibilite, al mismo tiempo que las madres y los padres trabajadores, puedan confiar, en términos de calidad, calidez, profesionalismo y seguridad, a sus hijos, mientras ellos trabajan, sin descuidar las necesidades del desarrollo de sus hijos, en su etapa inicial que es, además fundamental, en la adquisición de hábitos alimentarios, de convivencia social y el despliegue de sus habilidades motrices y cognoscitivas, que resultarán determinantes, en el desarrollo de su personalidad”.

Particularmente, nos interesa resaltar el artículo 3o. de nuestra Carta Magna que establece que el proceso educativo comprende la educación inicial y deberá contribuir a la mejor convivencia humana fomentando el aprecio por la dignidad de la persona y la integridad de la familia, así como la convicción del interés general de la sociedad, por el cuidado en sustentar la fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos.

Asimismo se establece en este ordenamiento que el Estado promoverá y atenderá, entre otros, a la educación inicial, necesaria para el desarrollo de la Nación. Finalmente, se prevé la participación de los particulares en la prestación de servicios educativos, en todos sus tipos y modalidades.

Por otra parte, el artículo 4o. de nuestra Constitución establece que los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos. Asimismo el Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

Lo anteriormente descrito, pone en evidencia que las guarderías no deben ser únicamente espacios para el cuidado de los niños, sino el primer espacio de formación de los futuros ciudadanos de nuestro país.

Ante la evidente falta de perfiles idóneos y capacitación del personal así como el desconocimiento o errores en el diseño de estos espacios destinados a la atención de nuestros hijos, es que acudimos a esta tribuna para llamar la atención del Ejecutivo federal porque estamos convencidos de que en muchas de las carreras que ofrece el sistema educativo nacional cuentan con el perfil adecuado e idóneo para la atención de la niñez mexicana y creemos que ante la falta de oportunidades de empleo para los jóvenes egresados de estas instituciones, estos espacios son una opción viable para ejercer de manera profesional.

Por ello, estamos convencidos de que es necesario que el personal que labore en estos espacios sea preferentemente personal profesional egresado de carreras con perfil de educadores y carreras afines, creemos que este tipo de personal garantizarán un mejor servicio y coadyuvarán en mayor medida a proteger el interés superior de la niñez y las familias mexicanas.

Con lo anterior, se estaría en posibilidad de contribuir a la solución de otro de los problemas que aqueja a nuestro país, es decir, fomentar el empleo de profesionales de la educación recién egresados.

Por lo anteriormente expuesto y fundado acudo a esta tribuna para presentar ante esta soberanía iniciativa con proyecto de

### **Decreto que reforma la fracción X del artículo 50 de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil**

**Artículo Único.** Se reforma la fracción X del artículo 50 de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil para quedar como sigue:

**Artículo 50.** La Federación, los Estados, Municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, en el ámbito de sus respectivas competencias y conforme lo determine el Reglamento, otorgarán las autorizaciones respectivas a los Centros de Atención cuando los interesados cumplan las disposiciones que señala esta Ley y los requisitos siguientes:

I. a IX. ...

X. Contar con documentos que acrediten la aptitud y capacitación requerida de las personas que prestarán los servicios, **preferentemente personal profesional egresado de carreras con perfil de educadores y carreras afines;**

...

#### **Transitorios**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 2 días del mes de febrero de 2012.— Diputada Lily Fabiola de la Rosa Cortés (rúbrica).»

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

---

#### LEY GENERAL DE SALUD

---

«Iniciativa que reforma el artículo 46 de la Ley General de Salud, a cargo de la diputada Rosalina Mazari Espín, del Grupo Parlamentario del PRI

Rosalina Mazari Espín, diputada federal del 4 distrito de Morelos en la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión en la LXI Legislatura, e integrante del Gru-

po 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; y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta iniciativa de reforma que adiciona un segundo párrafo al artículo 46 de la Ley General de Salud, de acuerdo con las siguientes

### Consideraciones

La presente iniciativa tiene como único interés el otorgar a los ciudadanos la posibilidad jurídica de apoyar a las instituciones de salud en alguna mejora a sus instalaciones y que esta permita el altruismo y la cultura de la solidaridad de la población ante el deterioro de nuestras instalaciones de salud en todo el país.

Para todos es conocido el pésimo estado en que se encuentra los edificios, jardines, baños, salas, pisos, laboratorios, salas de equipo, quirófanos y demás áreas de atención médica, y es cierto, es una obligación del gobierno en otorgar servicios médicos de calidad, completos y con calidez a los enfermos pero las realidades se alejan de las exposiciones de motivos o textos de las leyes en la materia publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Si uno llega a alguna clínica del IMSS, ISSSTE, Sector Salud, instituciones de alta especialidad médica como los propios Institutos Nacionales de Salud en su mayoría tienen más de 30 años de ser construidos, el mantenimiento no es el mejor, el aspecto es deplorable en muchos de ellos, algunos aparatos ya son obsoletos, descompuestos y abandonados, el gobierno ante la demanda de cobertura invierte más en construir nuevos espacios y se olvida de la conservación y modernización de estas instalaciones. Las instituciones de salud tienen políticas públicas muy claras de ir modernizando todo el sistema de atención médica, esta propuesta de reforma jamás va a competir y menos sustituir esa obligación del Estado, pero permite que alguien voluntariamente quiera por su altruismo realizar una mejora completa a un área específica y lo pueda hacer con reglas claras y sujeta a la normatividad legal y administrativa de la Institución, esa es la naturaleza de la iniciativa.

La reforma modifica la Ley General de Salud que establece una hipótesis donde los particulares, las sociedades o asociaciones, antes de realizar una aportación o mejora debe existir un convenio con la institución a beneficiar, es decir con el área administrativa-financiera, su fin de este acuerdo es plasmar la voluntad plena de las partes, pero sin condi-

ción alguna al sector público nada más se manifiesta el interés de aportar un recurso completo el bien o mejora y a que se debe destinar ese recurso, únicamente. La adquisición o mejora debe sujetarse a las políticas institucionales planificadas para la conservación, equipamiento y modernización conforme a los planes sectoriales, además de sujetarse a las leyes aplicables en obras, adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público.

La propuesta estimula el altruismo y la solidaridad la cual es plena en países desarrollados, en cambio en México ante las carencias económicas se ve imposible que exista una aportación desinteresada en este sentido, pero las minorías que siempre existen deben tener la fundamentación jurídica de ayudar al propio Estado a mejorar un edificio, un baño, un vestíbulo, el quirófano, cualquier lugar sin que esto signifique que el gobierno se aleja de su responsabilidad de modernizar sus edificios, equipamiento y servicios.

Es importante hacer una reflexión que en México de un total de unidades el 86.8 por ciento pertenecen al sector público y solo un 13.2 a instituciones privada, el presupuesto autorizado en este rubro es insuficiente ante la demanda de cobertura en medicamentos, unidades médicas por población y la modernización de estas mismas, basta ver los Institutos Nacionales de Salud que conservan grandes limitaciones y un deterioro importante y todavía mayor a esto se percibe en las clínicas del IMSS, ISSSTE y del Sector Salud.

La teoría desarrolla a la solidaridad humana cuando se escucha con simpatía e interés a quién propone alguna mejora para todos, preguntamos y nos disponemos para participar, el ser servidores de los demás y no únicamente de nosotros, el que comprendamos el daño que ocasiona a todos ser indiferentes a las buenas causas y el que disfrutemos el valor al trabajo en grupo cumpliendo lo mejor posible nuestros compromisos.

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

### **Decreto de reforma que adiciona un segundo párrafo al artículo 46 de la Ley General de Salud**

Para quedar de la siguiente forma:

Artículo 46. ...

Los particulares, sociedades o asociaciones previo convenio con las Instituciones de cualquier nivel de salud pública que así lo acepten, podrán en cualquier tiempo beneficiar gratuitamente y sin condición alguna al sector público para ayudar al equipamiento o hacer mejoras materiales completas en zonas y áreas de conformidad con las políticas institucionales de salud y demás leyes aplicables en obras, adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público.

### 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 21 de febrero de 2012.— Diputada Rosalina Mazari Espín (rúbrica).»

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

#### ARTICULO 41 CONSTITUCIONAL

«Iniciativa que reforma el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Gastón Luken Garza, del Grupo Parlamentario del PAN

El que suscribe, Gastón Luken Garza, diputado de la LXI Legislatura e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, 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 lo dispuesto en los artículos 6o., numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de la honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción II del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo a la siguiente

### Exposición de Motivos

El objeto de la presente iniciativa es reducir el presupuesto que se destina a los partidos políticos nacionales, a fin de reducir el costo público que representa dichos institutos políticos, lo que deriva de una exigencia social de mayor eficacia y eficiencia en el uso de recursos públicos para las

actividades político-electorales, donde existe la percepción ciudadana de que existe un gran dispendio que no se justifica con la actuación de los partidos políticos ante las necesidades de sus representados.

Actualmente, el presupuesto que se les destina deriva de una fórmula prevista en el artículo 41 constitucional que dispone de multiplicar el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el 65 por ciento del salario general mínimo vigente, y lo que propone el presente proyecto es una nueva fórmula económica: que considere el 75 por ciento del padrón electoral y no el 100 por ciento de los electores inscritos, ya que en promedio en gran parte de los procesos electorales los índices de participación ciudadana están por debajo del 60 por ciento, de acuerdo a las estadísticas que proporciona el Instituto Federal Electoral.

Asimismo, cabe señalar que dicho gasto se aumenta en un 50 por ciento cada que se eligen a diputados, senadores o presidente de la república, por lo que se propone igualmente reducirlo a un 35 por ciento, el financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan a dichos representantes populares.

Tan sólo en la elección presidencial de 2006 el porcentaje de participación fue del 58.55 por ciento, mientras que en la elección para diputados federales del 2003 fue del 41.68 por ciento, lo que refleja que existe poca participación ciudadana del total del padrón electoral, sin que dicha totalidad efectivamente vote, de ahí la propuesta de reducir la fórmula económica de asignación de recursos a los partidos políticos; a continuación se replican dos tablas estadísticas del Instituto Federal Electoral, con los datos señalados:

ELECCIÓN DE PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS ELECCIONES FEDERALES DE 2006  
PARTICIPACIÓN CIUDADANA A NIVEL NACIONAL Y POR CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL \*

|                             | Lista nominal | Participación ciudadana | % Participación | Abstención | % Abstención |
|-----------------------------|---------------|-------------------------|-----------------|------------|--------------|
| TOTAL NACIONAL              | 71 374 373    | 41 791 322              | 58.55           | 29 583 051 | 41.45        |
| TOTALES POR CIRCUNSCRIPCIÓN |               |                         |                 |            |              |
| PLURINOMINAL                |               |                         |                 |            |              |
| I                           | 14 575 660    | 8 056 467               | 55.27           | 6 519 193  | 44.73        |
| II                          | 14 629 124    | 8 437 415               | 57.68           | 6 191 709  | 42.32        |
| III                         | 13 465 971    | 7 962 682               | 59.13           | 5 503 289  | 40.87        |
| IV                          | 14 564 096    | 8 934 913               | 61.35           | 5 629 183  | 38.65        |
| V                           | 14 139 522    | 8 399 845               | 59.41           | 5 739 677  | 40.59        |

\* Incluye los votos de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero.

LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LAS ELECCIONES FEDERALES DE 2003

**IFE**  
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL  
ORGANIZACION ELECTORAL

ELECCION DE DIPUTADOS FEDERALES POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACION PROPORCIONAL

| Resultados Nacionales                    | Lista Nominal | Participación Ciudadana | % Participación | Abstención | % Abstención |
|--|---------------|-------------------------|-----------------|------------|--------------|
| Totales a nivel Nacional                 | 64 710 596    | 26 968 371              | 41.68           | 37 742 225 | 58.32        |
| Totales por Circunscripción Plurinominal |               |                         |                 |            |              |
| I  | 13 505 044    | 6 370 481               | 47.17           | 7 134 563  | 52.83        |
| II                                       | 13 237 892    | 5 678 606               | 42.90           | 7 559 286  | 57.10        |
| III                                      | 12 179 438    | 4 958 577               | 40.71           | 7 220 861  | 59.29        |
| IV                                       | 12 952 317    | 5 396 614               | 41.67           | 7 555 703  | 58.33        |
| V  | 12 835 905    | 4 564 093               | 35.56           | 8 271 812  | 64.44        |

En seguimiento, la finalidad de la iniciativa es no desperdiciar recursos públicos, cuya determinación toma en cuenta a una población que no necesariamente es activa, en específico lo que se propone es considerar únicamente el número real o neto de ciudadanos que votan, y no al número bruto o total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

Lo anterior, ya que se recalca el hecho de que debemos optimizar los recursos del sistema electoral, siendo uno de ellos el costo público del financiamiento a los partidos políticos, bajo la concepción de que el sistema democrático del país no tiene porque sustentarse en un gran gasto público, sino en valores y compromisos ciudadanos.

Asimismo, la propuesta coincide con la posición del Partido Acción Nacional de sustentar la democracia desde las personas y la acción política que representan, no así por la visión económica que sostiene al sistema político.

Por tanto, el presente proyecto legislativo atiende a un argumento de congruencia con la efectiva participación ciudadana, aligerar el costo económico en beneficio de los ciudadanos, amén de dichos recursos se destinen a otros rubros como educación, salud, medio ambiente.

En apoyo, existe opinión académica a favor de tratar de reducir el costo del sistema de partidos, al respecto el maestro Marco Antonio Mena Rodríguez del CIDE, formuló en octubre de 2010, un estudio denominado ¿Cuestan demasiado las elecciones en México?, donde al responder la pregunta ¿Se gasta demasiado en elecciones? Se manifiesta lo siguiente:

Durante las pasadas elecciones de 2009 el gasto electoral fue de 20 mil 887 millones de pesos, lo que equivale al 10 por ciento del gasto en educación pública o al 85 por cien-

to del gasto en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades de ese año.<sup>2</sup> Este monto incluye:

- 3 mil 632 millones de pesos por concepto de prerrogativas federales a partidos políticos;
- 8 mil 350 millones de gastos de operación del Instituto Federal Electoral;
- 2 mil 551 millones por financiamiento público de las entidades federativas a los partidos políticos;
- 4 mil 322 millones en gastos de operación de los institutos electorales de las entidades federativas;
- 1 mil 933 millones destinados a la Sala Superior y salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y;
- 98 millones de la Fiscalía Especializada para Delitos Electorales.

Esto representó un gasto promedio por elector de 268 pesos por ciudadano inscrito en el padrón electoral del IFE. Para 2011, el IFE ha solicitado ya 10 mil 499 millones, de los cuales 7 mil 163 millones corresponden al gasto de operación del Instituto y 3 mil 335 millones a prerrogativas para los partidos políticos. Las elecciones federales de 2000 fueron las más costosas en América Latina (Griner y Zovato, 2004), ubicación que no cambió para 2004, cuando un estudio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) colocó a México como el país con mayor costo electoral no únicamente de América Latina sino de una lista de 36 países, tanto de África, Asia y Europa (PNUD-IFES, 2006).

¿Cuestan demasiado las elecciones en México? ¿Podemos gastar menos en ellas? ¿El monto es aceptable, pero se está ejerciendo de modo inadecuado? ¿Qué obtenemos por esta magnitud de gasto en comparación con otros países? ¿Vale la pena realizar un esfuerzo presupuestal de este volumen para las características económicas y políticas de México?

Si bien existe la tentación de optar por respuestas cortas a estas preguntas, el sistema electoral mexicano se ha transformado a lo largo de los años en una estructura abigarrada de regulaciones excesivas que exige revisar sus componentes por separado para poder valorar si cuestan en realidad lo

que pagamos. Basta decir que es sustancialmente distinto discutir el presupuesto del Registro Federal de Electores, las prerrogativas asignadas al financiamiento de los partidos políticos, el costo de operación de los institutos electorales estatales, o bien los gastos erogados por actividades ordenadas por la ley, pertinentes o no, como el voto de los mexicanos en el extranjero.

Sin embargo, hay un común denominador. El origen de este volumen de gasto, en gran parte generado por nuestra pesadísima regulación electoral, fue la desconfianza de los actores involucrados en la lucha por el poder público. En cualquier país, la confianza de los actores políticos y de la ciudadanía en sus órganos electorales es un activo crucial para que éstos puedan desempeñar su función y condición para fortalecer los procesos democráticos. En su búsqueda se creó en principio un sistema redundante en aras de construirla. Luego de decenios de experiencia autoritaria en México y elecciones con duda razonable y a veces hasta con irregularidades documentadas, la creación del IFE en 1990 significó un avance democrático de gran valor. No obstante, los participantes en las contiendas electorales requerían estar convencidos de que el órgano electoral no actuaría a favor de nadie. Era necesario verificar, por tanto, que su funcionamiento fuera imparcial.

La necesidad de acotar la desconfianza en el actuar político y electoral requirió una regulación extraordinariamente detallada en comparación con la mayoría de países con sistemas de gobierno equiparables al nuestro y, especialmente, la instalación de una burocracia electoral permanente. Estas burocracias permanentes, con la tarea de poner en prácticas procedimientos redundantes, se fueron a su vez sobrecargando de funciones adicionales, lo cual incidió en el costo electoral del país, independientemente de otros efectos, como en el caso de la reforma de 2007 y el acotamiento de la libertad de expresión.

En este artículo se presenta evidencia de que el gasto electoral en México ha sido el más alto de América Latina y el más alto en comparación con otros países, tales como Argentina, Brasil o los Estados Unidos. Se encuentra también que los componentes más relevantes del gasto electoral mexicano, ya sea en año electoral o no, se concentran en (a) los costos de operación del IFE —especialmente el costo del Registro Federal Electoral—, (b) las prerrogativas a los partidos políticos y (c) el costo de operación de los institutos estatales electorales y las prerrogativas que en los estados se brinda a los partidos políticos, tal como ilustran las elecciones

de 2009. El total de gasto se ha mantenido relativamente constante a lo largo de los años, a pesar de cambios a la alta o baja eventuales, y la reforma electoral de 2007 no ha probado disminuir el gasto electoral como era uno de sus propósitos manifiestos.

¿Qué beneficios obtenemos por 20 mil millones de pesos de gasto en año de elección? Decir que esa cantidad es demasiado alta o suficiente requiere que valoremos qué obtenemos los ciudadanos por nuestro dinero. Las elecciones, los organismos electorales y los partidos políticos son la expresión de valores que consideramos relevantes. En México, su existencia está en función tanto de necesidades prácticas de carácter democrático, tales como la organización de elecciones así como de valores que juzgamos dignos de cultivar.... El “catálogo de beneficios” del gasto electoral en México debería contener al menos los siguientes

- a. Voto libre y efectivo;
- b. Elecciones federales y estatales (presidentes municipales, cabildos, diputados locales, gobernadores, diputados federales, senadores, presidente de la República —en este caso se incluye la opción de votar desde el extranjero—);
- c. Lucha pacífica por el poder público;
- d. Cambio pacífico de poderes;
- e. Salvaguarda de que los partidos políticos estarán resguardados de financiamiento indebido o ilegal;
- f. Registro Federal de Electores;
- g. Credencial electoral de amplio uso como medio de identificación nacional;
- h. Promoción de educación cívica;
- i. Diversidad de mecanismos de participación ciudadana y organización electoral en cada estado;
- j. Debate democrático de ideas a favor del desarrollo político, social y económico el país.

¿Estamos obteniendo estos beneficios de modo satisfactorio? Si no fuera el caso, ¿cuánto más estamos dispuestos a pagar por obtenerlos a nuestra satisfacción? Si no podemos

o no estamos dispuestos a pagar más, entonces, ¿en qué rubros es posible reducir los montos de costo para mantenernos al menos igual en términos de los beneficios actuales?

Si una ciudadana enfrentara estas preguntas, muy probablemente compartiríamos con ella su reacción: “No estoy satisfecha con la calidad de beneficios del catálogo prometido. No puedo y no estoy dispuesta a pagar más por mejorarlos”. Pero, ¿en qué rubros podemos reducir los montos del costo actual?

...

Por tanto, es claro que los beneficios del sistema electoral son escasos frente al costo que paga la ciudadanía por ello, de tal manera que es justificado reducir el gasto electoral, en el caso particular, en el rubro de financiamiento público dirigido a los partidos políticos.

Como previamente se había mencionado, la propuesta de esta iniciativa consiste en establecer una nueva fórmula en el artículo 41 constitucional, donde:

**a) El gasto público destinado a partidos políticos resulte de multiplicar el 75 por ciento del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el 65% del salario general mínimo vigente;**

**b) Se establece un tope presupuestal al gasto electoral en partidos políticos, para que en ningún caso el monto que se destinen a dichos entes sea superior al 0.10 por ciento del Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado para el año en que se calcule, salvo las proporciones adicionales para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales;**

Con la fórmula que se propone, se limita el gasto anual a un 0.10 por ciento del presupuesto federal anual, pese a que pueda haber incrementos en el padrón o en el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal con el tiempo, cabe señalar que actualmente el gasto en partidos políticos está cerca de rebasar dicho límite, por lo que bajo la intención de este proyecto es detener el aumento en dicho gasto, usando como límite objetivo lo que se gasta actualmente.

c) En cuanto al financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en

que se elijan presidente de la República, senadores y diputados federales, se propone reducir la proporción de un 50 por ciento a un 35 por ciento y cuando sea el año en que sólo se elijan diputados federales, una reducción del 30 por ciento al 25 por ciento.

Comparativamente tenemos:

### Texto Vigente

#### Artículo 41 constitucional

##### II. ...

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

...

### Propuesta

#### Artículo 41 constitucional

##### II. ...

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando **el setenta y cinco por ciento del** número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federa-

ral, en ningún caso el monto que resulte podrá ser superior al 0.10 por ciento del Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado para el año en que se calcule, salvo las proporciones adicionales a que se refiere el inciso b) siguiente. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al **treinta y cinco por ciento** del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al **veinticinco** por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

...

Numéricamente, esta propuesta implica un ahorro de alrededor del 27 por ciento del costo total que se destina a partidos políticos para sus actividades ordinarias (artículo 41, fracción II, inciso a) y de un 30 por ciento cuando se otorga financiamiento para obtención del voto en elecciones (Artículo 41, fracción II, inciso b).

Por ejemplo, si se utilizan los datos del presupuesto para 2011, representaría un ahorro aproximado de 924 millones 549 mil 898.16 que equivale al referido 27 por ciento del total que se destino a los partidos políticos para este año (3 mil 438 millones 895 mil 500 pesos).

Sin embargo, ello sólo representaría el 7.4 por ciento del costo total que implica el gasto destinado al IFE, Trife y partidos políticos nacionales (12 mil 497 millones 855 mil 100 pesos), y sólo el 0.03 por ciento del PEF aprobado para 2011, lo que refleja lo plausible y moderado de la reducción que se propone, ya que no se reduce drásticamente la sinergia de recursos económicos que se destinan al costo del sistema electoral en su conjunto, sino a uno sólo de sus componentes, los partidos políticos nacionales.

Finalmente, este proyecto pretende generar un uso más eficaz de los recursos públicos, incentivar la acción política desde las ideas y no a través del despilfarro de recursos, co-

mo respuesta a las peticiones ciudadanas de instituciones que atiendan a una austeridad republicana que debe privar en el ámbito público.

Por lo expuesto y fundado, se somete a consideración el siguiente proyecto de:

### **Decreto por el que se reforman los incisos a) y b) de la fracción II del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se reforman los incisos a) y b) de la fracción II del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### **Artículo 41. ...**

...

I. ...

II. ...

...

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando **el setenta y cinco por ciento** del número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal, **en ningún caso el monto que resulte podrá ser superior al 0.10 por ciento del Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado para el año en que se calcule, salvo las proporciones adicionales a que se refiere el inciso b) siguiente.**

b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al **treinta y cinco por ciento** del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al **veinticinco** por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

c) ...

...

...

III. ...

Apartado A. ...

**Apartado B. ...**

### Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de febrero de 2012.— Diputado Gastón Luken Garza (rúbrica).»

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

---

### ARTICULO 75 CONSTITUCIONAL

---

«Iniciativa que reforma el artículo 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Marcos Pérez Esquer, del Grupo Parlamentario del PAN

El suscrito, diputado federal Marcos Pérez Esquer, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 78, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), concordantes con el diverso 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, me permito presentar para su análisis y dictamen la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo cuarto al artículo 75 de la CPEUM.

Para tal efecto, procede a dar cumplimiento a los elementos indicados en el numeral 78 del citado ordenamiento reglamentario.

#### I. Encabezado o título de la propuesta

Ha quedado precisado en el primer párrafo de este documento.

#### II. Planteamiento del problema que la iniciativa pretende resolver

La presente iniciativa tiene por objeto mejorar el diseño constitucional al incorporar la figura de la “reconducción presupuestal” para el caso de que la Ley de Ingresos o el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) no sean aprobados antes del 1 de enero del año en que entrará en ejercicio, pues su ausencia traería como consecuencia la imposibilidad de efectuar cualquier gasto con cargo a recursos públicos, poniendo en riesgo la estabilidad financiera, económica y política del país.

#### III. Argumentos que la sustenten (exposición de motivos)

El Estado es la institución formada para asegurar a la sociedad, las condiciones y relaciones para la vida en colectivo. Con ese fin, el Estado debe organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación, según lo establece el artículo 26 de la Constitución Federal.

La planeación del desarrollo nacional lleva implícita una fase de programación y de presupuestación. Si bien la Carta Magna no contiene alguna norma que indique expresamente tal vinculación, es innegable que ésta existe. Así lo corrobora la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), ordenamiento que reglamenta la fracción IV del artículo 74 Constitucional, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos, habida cuenta que contiene múltiples disposiciones que articular las actividades del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el PEF.<sup>1</sup>

De no ser así, los objetivos, metas, estrategias, programas y prioridades contenidos en el PND, correrían el riesgo de quedar desprovistos de recursos necesarios para cumplimentarlos. Luego, el PEF debe elaborarse y aprobarse siempre bajo el enfoque de buscar y procurar el cumplimiento de los objetivos planteados en el PND, lo cual además, contribuye a restar discrecionalidad en el uso de tales recursos públicos.

Ahora bien, tratándose del proceso de presupuestación, el texto constitucional establece las directrices generales, mis-

mas que se desarrollan en la legislación secundaria, particularmente la citada LFPRH.

Entre los numerales constitucionales que establecen las bases del proceso de presupuestación, se encuentra el artículo 74, fracción IV, que refiere la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para aprobar anualmente el PEF, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto que hubiere enviado por el Ejecutivo federal; y una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deban decretarse para cubrirlo.

En lo tocante a la presentación de ese proyecto, el mismo precepto constitucional establece que el titular del Ejecutivo federal hará llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de PEF a más tardar el 8 de septiembre, a fin de que la Cámara baja lo apruebe **a más tardar el 15 de noviembre.**<sup>2</sup> El mismo numeral dispone con claridad que en el PEF no podrá haber “partidas secretas”, fuera de las que se consideren necesarias y se incluyan con ese carácter en el mismo presupuesto.

Ahora bien, el artículo 75 del ordenamiento fundamental, agrega que al aprobar el PEF, la Cámara de Diputados no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, **se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.**

En congruencia con ello, el artículo 126 del Pacto Federal refiere que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por ley posterior.

En este punto, es menester tener presente que por virtud de lo dispuesto en el artículo 74 constitucional, fracción IV, primer párrafo, la Cámara de Diputados aprobará **anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo federal,** lo que se doctrinariamente se ha identificado como el “principio de anualidad” que **circunscribe su vigencia e impide su ejecución en el año subsecuente.**

En congruencia con el principio aludido, el numeral 39 de la LFPRH dispone que tanto la Ley de Ingresos como el PEF serán los que apruebe el Congreso de la Unión, y la Cámara de Diputados, respectivamente, **con aplicación durante el periodo de un año, a partir del 1 de enero.**

Consecuentemente, el PEF tiene una vigencia anual y rige del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año, coincidiendo con el año del calendario, lo que obliga a renovar año con año el PEF, a efecto de determinar las erogaciones que con cargo a recursos federales podrán realizarse en el ejercicio que corresponda.

Algunos teóricos han señalado que el propio texto constitucional consigna dos excepciones al principio de anualidad presupuestaria, por un lado, los llamados “presupuestos plurianuales” a que se refiere la fracción IV del artículo 74 constitucional cuando señala: “Asimismo, podrá autorizar en dicho presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos”; y por otro, tratándose de la omisión en el señalamiento de la retribución a un empleo establecido legalmente, supuesto contemplado en el párrafo primero del artículo 75 constitucional, pues dicho precepto determina **en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo”.**

Sin embargo, los estudiosos del tema consideran que **en ambos casos, la erogación invariablemente debe contenerse en el PEF aprobado, de ahí que en estricto sentido, no constituyen una excepción al principio de anualidad presupuestal,** habida cuenta que ambas erogaciones (tanto en el caso de las plurianuales como la retribución salarial omitida) se encuentran previstas en el PEF, con la peculiaridad de que en la primera (plurianual) implica la proyección de un gasto por tres o cinco años, lo que en modo alguno significa que se asignen recursos desde ese momento para todo el periodo, tan es así que tal erogación debe reiterarse (incluirse) en los años subsecuentes, **lo que evidencia que el PEF tiene una vigencia fatal de un año.**

También tratándose de la retribución salarial omitida, se respeta el principio de anualidad, habida cuenta que por un lado, el gasto se encuentra contemplado pero no se provisionaron los recursos atinentes; y por otro, se entenderá asignada la retribución del año anterior –con una vigencia anual–, lo que implica que también en este caso, el PEF concluirá su vigencia el 31 de diciembre.

Corroborar lo anterior el hecho de que, en ambos casos, si no se aprueba el PEF antes del 1 de enero, no podrían existir gastos plurianuales ni las retribuciones de empleos, ni algún

otro gasto, lo que evidencia el respeto al “principio de anualidad” presupuestaria y que la aprobación del PEF es un requisito indispensable para cualquier erogación el 1 de enero del ejercicio correspondiente.

Por tanto, el principio de anualidad presupuestaria, en estricto sentido no encuentra en el texto constitucional alguna disposición que, en contrapartida, permita su aplicación con posterioridad a la conclusión de su vigencia.

Consecuentemente, **no existe norma que defina la consecuencia o modo de proceder ante la falta de aprobación de la Ley de Ingresos o del PEF** antes del primer día del año de su ejercicio.

Tal omisión es relevante, dado que su ausencia previo al inicio del ejercicio, traería como consecuencia la imposibilidad para efectuar algún gasto o erogación con cargo a recursos públicos, hasta en tanto la Cámara no expida el que debe sustituir al anterior.

Al respecto, la doctora Cecilia Licon Vite señala que “la ausencia de alguna disposición que prevea una alternativa en caso de que el Presupuesto no sea aprobado en el plazo constitucional, pone en riesgo la estabilidad financiera, económica y política del país”.<sup>3</sup>

Un análisis comparado del derecho vigente en otros países, permite advertir que existen básicamente **dos mecanismos** para garantizar la disponibilidad de un Presupuesto al inicio de un ejercicio fiscal ante la falta de aprobación del que corresponda, a saber:

1. Si los proyectos de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos no son aprobados antes del primer día del ejercicio correspondiente, **en automático, adquieren el carácter de Ley y Presupuesto los proyectos enviados por el Ejecutivo;** y
2. Si los proyectos de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos no son aprobados antes del primer día del ejercicio correspondiente, **se consideran prorrogados en su vigencia la Ley o el Presupuesto, según corresponda, del ejercicio anterior, hasta la aprobación del nuevo.**

Este último mecanismo se conoce como “reconducción presupuestaria” y teóricamente puede definirse como aquella figura jurídica que permite prorrogar la vigencia de los ordenamientos anuales sobre ingresos y egresos aprobados

para el ejercicio fiscal anterior, respecto de conceptos de ingreso y gasto determinados.<sup>4</sup>

Lógicamente, esta prórroga constituye un caso excepcional o extraordinario, en tanto que es contrario al normal desarrollo del proceso de planeación, programación y presupuestación, el cual exige que el titular del Ejecutivo presente “anualmente” tanto una iniciativa de Ley de Ingresos como un proyecto de Presupuesto de Egresos, para que en el caso del primero, sea examinada, discutida y aprobada por ambas Cámaras; y respecto del segundo, se discuta y se apruebe por la Cámara de Diputados en ejercicio de su facultad exclusiva.

De un análisis histórico de la legislación mexicana, se advierte que La Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación de 1928, en su artículo 47 establecía:

“Si al concluir el periodo ordinario de sesiones de la Cámara de Diputados, no hubiere aprobado totalmente el proyecto de Presupuesto que envió el Ejecutivo, se considerará dicho proyecto en vigor al iniciarse el ejercicio respectivo mientras que la misma Cámara no lo revoque mediante la expedición del que deba sustituirlo.”

Según se aprecia de la norma histórica transcrita, para dar solución al hipotético caso en que al primer día de enero no se encontrara aprobado el PEF, **el legislador federal se inclinó por el primero de los mecanismos** más comúnmente utilizados para garantizar la disponibilidad de un Presupuesto al inicio de un ejercicio fiscal.

Con independencia de la discusión que hubiera verificarse sobre la validez constitucional de ese artículo, dada su posible oposición con el texto constitucional que consagra el principio de anualidad presupuestaria, lo cierto es que al perder vigencia dicha norma, se dejó de contar con una disposición que permitiera dar salida a ese supuesto.

Por fortuna, **a la fecha nunca se ha actualizado el caso extremo** en que, previo al inicio del ejercicio, no exista Ley de Ingresos o PEF aprobados; empero, es innegable que **tal situación de riesgo es real y factible**, tal como lo puso de manifiesto la controversia constitucional planteada en diciembre de 2004 por el titular del Ejecutivo federal en contra de la Cámara de Diputados, misma que se identificó con el número de expediente 109/2004.

Como se recordará, en aquella ocasión, el Ejecutivo federal demandó la invalidez de diversos actos emitidos por el órgano legislativo, entre ellos: a) el acuerdo de la Mesa Directiva de la LIX Legislatura, de fecha 14 de diciembre de 2004, aprobado por el pleno de ese órgano legislativo en sesión de la misma fecha, mediante el cual se desestimaron las observaciones formuladas por el Ejecutivo al PEF aprobado por la Cámara; y b) **el decreto de PEF** para el Ejercicio Fiscal de 2005, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 20 de diciembre de 2004, **únicamente en cuanto a ciertas disposiciones, renglones, anexos o artículos** que se detallaron en la demanda constitucional.

Para conservar la materia de la controversia, mediante resolución incidental de 22 de diciembre de 2004, dictada por la Comisión de Receso del Segundo Periodo de Sesiones de la SCJN, **decretó la suspensión únicamente de diversas disposiciones presupuestarias**, por un monto de 6 mil 755.5 millones de pesos; posibilitando así el gasto respecto de aquellas partidas que no fueron objeto de suspensión.

Previos los trámites de ley, la SCJN resolvió el conflicto planteado mediante ejecutoria de 17 de mayo de 2005, en la que declaró la invalidez del acuerdo de la Cámara de Diputados por el que se negó dar trámite a las observaciones formuladas por el Ejecutivo Federal al Presupuesto de Egresos 2005; y consecuentemente, requirió a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para que convocara a sesión extraordinaria a la Cámara de Diputados, a fin de que se discutieran las referidas observaciones; asimismo, **declaró la nulidad parcial del PEF 2005, únicamente en cuanto a las partidas a que se referían dichas observaciones.**

Si bien en aquella controversia, la *litis* se circunscribió a determinar –fundamentalmente– si el presidente de la República se encuentra o no facultado constitucionalmente para realizar observaciones al Decreto de PEF aprobado por la Cámara de Diputados, **lo cierto es que tal conflicto puso de relieve la situación de riesgo** latente derivado de la ausencia de una norma que defina la ruta a seguir cuando al inicio de año no se cuente con una Ley de Ingresos o un PEF aprobado, no sólo ante una conducta omisiva de la Cámara de Diputados, sino también por un posible conflicto entre ésta y el Poder Ejecutivo.

En efecto, pensemos por ejemplo, en la negativa del Ejecutivo a publicar el PEF aprobado por la Cámara de Diputados al sostener diversas observaciones que afectasen la totalidad del PEF y no sólo de una parte de él como ocurrió en 2005.

En este caso hipotético, siguiendo el criterio asumido por la SCJN en 2004, la suspensión como medida cautelar tendría que decretarse respecto de la totalidad de partidas, al encontrarse todas observadas por el Ejecutivo, lo que conduciría a la ausencia de un presupuesto aprobado y firme susceptible de ser observado al inicio del año.

La misma situación latente de riesgo fue expuesta por la Cámara de Senadores al aprobar el 14 de abril de 2011, el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Reforma del Estado, y de Estudios Legislativos, respecto de diversas Iniciativas con proyecto de decreto que reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política, que abordaron, entre otras propuestas, la de “reconducción presupuestaria”.

En el dictamen de mérito, si bien se reconoce que a la fecha no se ha suscitado el caso extremo en que al inicio del año no se cuente con una Ley de Ingresos o un PEF debidamente aprobados, **es innegable el riesgo existente.** Al respecto, señaló al respecto:

“... ”

Aunque no hay registro de una circunstancia extrema como la que motiva, en esta materia, las iniciativas sujetas a estudio y dictamen, no resulta conveniente para la seguridad jurídica de la República, para el interés de la sociedad en su conjunto, ni para la buena marcha del Estado mexicano, mantener la indefinición constitucional que hoy sigue privando en esta delicada y trascendental materia.

Las hipótesis extremas que motivan la reforma que se propone en la materia de reconducción presupuestal se explican de forma más evidente con dos preguntas:

A) ¿Qué pasaría si el Congreso de la Unión no aprueba la Ley de Ingresos, o si habiendo sido aprobada ésta, el Ejecutivo la observa y por ese motivo no se da la publicación de la Ley de Ingresos antes del día en que debe iniciar su vigencia?; y

B) ¿Qué pasaría sin aprobada y promulgada la Ley de Ingresos, la Cámara de Diputados no aprueba el Presupuesto de Egresos, o si las observaciones realizadas al mismo por el Ejecutivo hacen imposible su publicación y promulgación antes del día en que el Decreto debe entrar en vigor?

Con las normas constitucionales vigentes, los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que la Ley de Ingresos establece anualmente no podrían ser cobrados; en otras palabras, el Estado quedaría sin ingresos, hasta en tanto se resuelva el diferendo entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. De igual forma, salvo por el pago de remuneraciones a los servidores públicos, todos los demás gastos del Estado deberán suspenderse, afectando todos los servicios a su cargo, las aportaciones a los organismos de seguridad social y vivienda, las obras públicas de inversión multianual, el pago de la deuda pública, etcétera. Sería una situación catastrófica para la sociedad, para la economía y para las finanzas del Estado.”

Lamentablemente, como se indicó, hoy en día ni la Constitución Federal ni la ley consignan un mecanismo que permita dar salida al caso extremo en que el PEF o la Ley de Ingresos no sean aprobados antes del inicio del ejercicio, **y si bien dicha situación extrema no se ha actualizado, ello no es causa suficiente para dejar de atender –mediante la incorporación de las bases normativas– una situación extrema como la planteada.**

Por consiguiente, y a efecto de dar seguridad jurídica a los gobernados y regular adecuadamente el actuar de sus autoridades, particularmente las ejecutoras de gasto, **se estima pertinente incorporar la figura de la “reconducción presupuestaria” en el texto constitucional, como excepción al principio de anualidad presupuestaria**, que permita dar salida a la situación de riesgo latente ya apuntada.

Cabe reiterar que esta soberanía ha examinado con antelación diversas Iniciativas encaminadas a ese mismo propósito,<sup>5</sup> las cuales si bien hasta la fecha no han prosperado por falta de los consensos políticos necesarios, evidencian el interés que los legisladores tenemos sobre el tema y la necesidad de normar ese supuesto, mediante la incorporación de la figura de la “reconducción presupuestaria”.

Conviene señalar que si bien del análisis comparado del derecho vigente en otras latitudes ha optado por remediar esa situación de riesgo estableciendo la aprobación “en automático” del proyecto de Ley de Ingresos o del PEF que hubiere enviado el Ejecutivo, **se estima más viable y conveniente incorporar en nuestro texto fundamental el mecanismo de la “Reconducción Presupuestaria”** que implica la prórroga de la Ley de Ingresos o el PEF del año anterior, dado que con ello se asegura la observancia de una

ley y la ejecución de un PEF que cuenta con la legitimidad de haber sido aprobado por los representantes populares en el ejercicio anterior.

Optar por la aprobación “en automático” de los proyectos enviados por el Ejecutivo, supondría una especie de “afirmativa ficta” que resulta inadmisibles, habida cuenta que implicaría reunir en el propio Ejecutivo dos Poderes de la Unión, el suyo y el del Poder Legislativo, restando legitimidad a tales documentos.

En este punto, debe tenerse presente que tanto la Ley de Ingresos y el PEF reviste en el carácter de documentos elaborados con la participación y colaboración del Poder Ejecutivo y el Legislativo, permitiendo así un equilibrio que le da legitimidad y posibilita su obligatoriedad en un régimen democrático.

Se trata pues, de actos mixtos, dado que en su formación intervienen –por mandato constitucional– el Ejecutivo federal y el Congreso de la Unión tratándose de la Ley de Ingresos; y del propio Ejecutivo federal y la Cámara Diputados, tratándose del PEF.

Evidentemente, dicho esquema atiende al régimen de división de poderes previsto en el artículo 49 Constitucional, pues permite la colaboración entre poderes y a través de ella, el equilibrio entre éstos, ya que impide que un Poder se sobreponga a otro.

Por lo anterior, se propone modificar el artículo 75 constitucional a efecto de instituir la figura de “reconducción presupuestal”, a efecto de permitir que en supuesto extremo que previo al inicio del ejercicio la Ley de Ingresos o el PEF no se encontraran debidamente aprobados, sigan vigentes la Ley de Ingresos, el PEF o ambos, aprobados para el año inmediato anterior.

Asimismo, retomando la propuesta dictaminada en sentido positivo por la Cámara de Senadores en abril de 2011, cuya minuta –en lo tocante a la “reconducción presupuestaria”– no fue compartida por la mayoría de Diputados, **se propone que tal prórroga –tratándose del PEF– sólo aplique respecto de los “gastos obligatorios que señale la ley”**, permitiendo así que el Estado siga operando, hasta en tanto es aprobado el PEF correspondiente.

Los gastos obligatorios que habrá de definir la ley, serían entre otros el pago de la deuda pública y los adeudos del

ejercicio fiscal anterior; las percepciones ordinarias de los servidores públicos, así como las erogaciones de seguridad social y fiscales inherentes a dichas percepciones; las previsiones de gasto que correspondan a la atención de la población indígena; y las obligaciones contractuales plurianuales cuya suspensión implique costos adicionales, incluyendo las correspondientes a la inversión pública.

En mérito de lo anterior, se propone adicionar con un párrafo cuarto al artículo 75 de la Constitución Federal, a efecto de establecer la figura de la “reconducción presupuestaria” en los términos siguientes:

a) Si al inicio del ejercicio fiscal no se ha aprobado y promulgado la Ley de Ingresos, mantendrá su vigencia la del año inmediato anterior hasta en tanto el Congreso aprueba la del nuevo año; y

b) En el caso del Presupuesto de Egresos, en tanto se aprueba el del año que corresponde, continuará vigente el aprobado por la Cámara de Diputados para el ejercicio fiscal inmediato anterior, únicamente respecto de los gastos obligatorios que señale la ley.

#### **IV. Fundamento legal**

Lo constituyen los artículos 71, fracción II, y 78 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), concordantes con el diverso 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, mismos que quedaron precisados desde el inicio de este documento.

#### **V. Denominación del proyecto de ley o decreto**

También fue precisado al inicio de este documento y lo es proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo cuarto al artículo 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### **VI. Ordenamientos a modificar**

Como lo indica el título referido, es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### **VII. Texto normativo propuesto**

En mérito de lo anterior, someto a consideración de ese honorable pleno de la Cámara de Diputados el siguiente:

#### **Artículo 75. ...**

...

...

Si al inicio del ejercicio fiscal no se ha aprobado y promulgado la Ley de Ingresos, mantendrá su vigencia la del año inmediato anterior hasta en tanto el Congreso aprueba la del nuevo año. En el caso del Presupuesto de Egresos, en tanto se aprueba el del año que corresponde, continuará vigente el aprobado por la Cámara de Diputados para el ejercicio fiscal inmediato anterior, únicamente respecto de los gastos obligatorios que señale la ley.

#### **VIII. Artículo transitorios**

Sobre el particular, se proponen los siguientes:

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

Artículo Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir realizar las adecuaciones necesarias a la legislación secundaria, dentro de un plazo no mayor de 60 días a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

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

#### **IX, X y XI. Lugar, fecha y nombre y rúbrica del iniciador**

##### **Notas:**

1 Ejemplo de tal vinculación son la fracción XXII del artículo 22 de la LFPRH indica que la estructura programática es el conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente, que define las acciones que realizan los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el PND y en los programas y presupuestos; el artículo 16 de la misma Ley, según el cual la Ley de Ingresos y el PEF se elaborarán con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica, acompañados de sus correspondientes indicadores del desempeño, mismos que junto con los criterios generales de política económica y los objetivos, estrategias y metas anuales, en el caso de la administración pública federal, deberán ser congruentes con el PND y los programas que derivan del mismo.

En el mismo sentido, la fracción I del artículo 24 de la LFPRH, establece que la programación y presupuestación del gasto público comprende las actividades que deberán realizar las dependencias y entidades para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias, prioridades y metas con base en indicadores de desempeño, contenidos en los programas que se derivan del PND y, en su caso, de las directrices que el Ejecutivo federal expida en tanto se elabore dicho plan, en los términos de la Ley de Planeación.

2 El mismo artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, dispone que tratándose del año en que tome posesión el Presidente de la República, ambos documentos deberán hacerse llegar a más tardar el 15 de diciembre; asimismo indica que los plazos referidos, sólo podrán ampliarse a solicitud expresa del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente.

3 Citado por Ramírez Marín, Juan, investigación sobre la figura de la reconducción presupuestaria, el principio de anualidad presupuestaria y sus excepciones y la vinculación entre las actividades de planeación del desarrollo y la presupuestación pública conforme al marco constitucional y legal vigente. Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, LXI Legislatura, Cámara de Diputados, 1 de agosto de 2011, página 1.

4 Ídem.

5 Entre ellas, pueden mencionarse la planteada por el titular del Ejecutivo federal ante la Cámara de Senadores el 15 de diciembre de 2009; la Iniciativa de los grupos parlamentarios del PRD, PT y Movimiento Ciudadano, presentada por el senador Arturo Núñez Jiménez el 18 de febrero de 2010; la Iniciativa del grupo parlamentario del PRI presentada por el Senador Manlio Fabio Beltrones Rivera el 23 de febrero de 2010; y la Iniciativa presentada por el Senador Tomás Torres Mercado el 25 de febrero de 2010.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de febrero de 2012.— Diputado Marcos Pérez Esquer (rúbrica).»

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

---

#### ARTICULO 66 CONSTITUCIONAL

---

«Iniciativa que reforma el artículo 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Gastón Luken Garza, del Grupo Parlamentario del PAN

El suscrito, diputado federal Gastón Luken Garza, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en lo dispuesto en los artículos 60., numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a su consideración la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de prolongar hasta el treinta y uno de mayo el segundo periodo ordinario de sesiones, misma que se fundamenta y motiva bajo la siguiente

#### **Exposición de Motivos**

Nuestra carta fundamental establece en sus artículos 65 y 66,<sup>1</sup> que cada periodo ordinario durará el tiempo necesario para el estudio, discusión y votación de las Iniciativas de Ley que se le presenten y la resolución de los demás asuntos que le correspondan al Congreso de la Unión, conforme lo prevea la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de manera preferente, los asuntos que le señale la Ley Orgánica del Congreso General.

Con base en estos argumentos es que fundamento y motivo mi propuesta de reforma para ampliar el tiempo de duración del segundo periodo ordinario de sesiones, propuesta que sustento en tres cuestionamientos que deberán hacerse los legisladores de esta LXI Legislatura, la primera ¿Si se justifica un receso de cuatro meses para analizar y estudiar todo en lo que respecta a la Ley de Ingresos (contribuciones) y el presupuesto de Egresos de la Federación, que requiere de especial y minuciosa revisión y deliberación, y si la función legislativa va más allá que la aprobación del mismo?, una segunda pregunta iría enfocada a la capacidad y merito de ambas Cámaras para aprobar la expedición de su propio Reglamento con el fin de renovar la práctica parlamentaria y eficientar los trabajos de las mismas, Y una tercera sería el cuestionarnos ¿Por qué los Congresos de otros países sesionan durante mayor tiempo que nosotros, cuestión de responsabilidad o habilidad para atender las necesidades de nuestro país?

Bajo este tenor es que fundamento mi propuesta para reformar el primer párrafo del artículo 66 constitucional y en consecuencia la Ley Orgánica de los Estados Unidos Mexicanos. Iniciaré por plantear la realidad que vivimos como parlamentarios durante esta legislatura, donde encontramos

un número importante de iniciativas y minutas pendientes de resolver, lo que agudizó la necesidad de atender prioritariamente el rezago legislativo aun existente en las comisiones de ambas Cámaras; la necesidad de atender la mayor cantidad de propuestas legislativas; optimizar tiempos para discutir y dictaminar las minutas e iniciativas y finalmente prolongar las sesiones para alcanzar a desahogar y emitir votaciones en el Pleno sobre las iniciativas que se consideren de mayor relevancia e importancia para el crecimiento de nuestro país.

En la actualidad la legislación vigente contempla que el Congreso se reunirá para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias a partir del 1o. de septiembre de cada año, periodo que no podrá prolongarse sino hasta el quince de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83 constitucional, caso en el cual las sesiones podrán extenderse hasta el treinta y uno de diciembre de ese mismo año y un segundo periodo de sesiones ordinarias a partir del 1o. de febrero de cada año, mismo que no podrá prolongarse más allá del treinta de abril del mismo año.

Asimismo, la propia Constitución prevé que las dos Cámaras acordarán, en su caso, el término de las sesiones antes de las fechas indicadas. Si no estuvieren de acuerdo, resolverá el Presidente de la República.

Sabemos también que la redacción vigente es resultado de múltiples modificaciones que se han hecho a través del tiempo, donde se tiene el antecedente que han variado los periodos de sesiones del Congreso de la Unión, así como también conocemos la lapida existente en este tema basada en las palabras del ilustre abogado, escritor y político mexicano *Emilio Rabasa* quien en su momento señaló que “Los periodos ordinarios de sesiones pueden reducirse pero no ampliarse”. Palabras y conjeturas que obviamente atendían a la política y prácticas parlamentarias de principios de siglo, pero que no considero aplicables a nuestra actualidad, principalmente basándome en la inminente necesidad de proponer leyes que atiendan las necesidades de más de 110 millones de habitantes en nuestro país, además de que como se observará a continuación la duración de los periodos de sesiones del Congreso, históricamente han atendido la necesidad y política de su tiempo.

– *Primer antecedente*

Artículo 107 de la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, donde las cortes podían prorrogar sus

sesiones a petición del Rey y cuando las dos terceras partes de las Cortes así lo decidían.

– *Segundo antecedente*

Base tercera de la Constitución Política de la Nación Mexicana de 1823, el cual establecía que el cuerpo legislativo debía instalarse y disolverse el día preciso que señalaba la constitución.

– *Tercer antecedente*

Artículos 71 y 73 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente de 1824, la cual dispuso que el Congreso cerraría sus sesiones el 15 de abril, prorrogándolas cuando el mismo Congreso lo juzgue necesario o lo solicite el Presidente de la Federación.

– *Cuarto antecedente*

Artículos 14, 19 y 22 de la tercera de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscrita en 1836, en la cual se prevé un primer periodo del 1º de Enero al 31 de Marzo y un segundo periodo que iniciaría el 1 de Julio y que atendería exclusivamente los asuntos relativos al presupuesto y en consecuencia concluiría con la aprobación del mismo.

– *Quinto antecedente*

Artículos 56, 59 y 61 del primer proyecto de Constitución Política Mexicana de agosto de 1842, donde las sesiones se abrían el 1º de Enero y el 1º de Junio de cada año. Las del primer periodo se cerraban el 31 de marzo y las del segundo periodo el 31 de octubre pudiéndose prorrogar hasta el fin del año, si no se hubieran concluido los asuntos objeto de dicho periodo.

– *Sexto antecedente*

Artículos 44, 46, 49 y 51 del segundo proyecto de Constitución Política Mexicana de noviembre de 1842, donde se previó que las sesiones abrían el 1º de Enero y el 1º de Julio de cada año y cerrarían el ultimo día de los meses de Marzo y septiembre respectivamente.

– Séptimo antecedente

Artículos 47 y 5° al 52 de las bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la honorable Junta legislativa de 1842, donde se prevé que *Tendrá el Congreso dos periodos únicos de sesiones en el año: cada uno durará tres meses: el primero comenzará el 1 de enero y el segundo el 1 de julio. Sin embargo, puede el congreso prorrogar las sesiones ordinarias del segundo periodo por el tiempo necesario.*

– Octavo antecedente

Artículos 64 fracción XXIV y 73 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de junio de 1856, donde el primer periodo de sesiones comenzaría el 16 de septiembre, concluyendo el 15 de diciembre y un segundo periodo e improrrogable que daría inicio el 1 de abril terminando el último día de mayo. Cabe señalar que el proyecto preveía una prórroga hasta de un mes para el primer periodo de sesiones.

– Noveno antecedente

Artículos 62 y 72 en su fracción XXVII de la Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente del 5 de febrero de 1857, Constitución que replicaba que el primer periodo de sesiones sería del 16 de septiembre al 15 de diciembre y el segundo improrrogable del 1 de abril al 31 de mayo.

– Décimo antecedente

Reforma al Artículos 62 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, del 13 de noviembre de 1874, donde se estableció que *el Congreso tendrá cada año dos periodos de sesiones ordinarias: el primero, prorrogable hasta por treinta días útiles, comenzará el 16 de septiembre y terminará el 15 de diciembre; y el segundo, prorrogable hasta por quince días útiles, comenzará el 1° de abril y terminará el último día del mes de mayo.*

– Undécimo antecedente

Artículos 66 del proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechado en la ciudad de Querétaro del 1 de diciembre de 1916. El cual disponía que el periodo de sesiones no podría prolongarse más que hasta el 31 de di-

ciembre del mismo año y que si las dos Cámaras no estuvieran de acuerdo para poner término a las sesiones antes de la fecha indicada, sería el Presidente de la República quien lo resolvería.

Finalmente, las últimas modificaciones relativas a la duración de los periodos ordinarios fueron:

– Durante la LII Legislatura en donde se prevé el doble periodo de sesiones, aunque se mantiene inalterado el principio de su improrrogabilidad y el de su posible conclusión anticipada. El texto original del artículo 65 en la Constitución, disponía que el Congreso se reuniría el día 1o. de septiembre de cada año para revisar la cuenta pública del año anterior; examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente y con el fin de estudiar, discutir y votar las iniciativas de ley.

Así quedó por varios años hasta que por reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 7 de abril de 1986, conforme lo disponían los artículos 65 y 66, habría dos periodos ordinarios de sesiones:

- Del 1o. de noviembre de cada año, que no podía prolongarse más allá del 31 de diciembre de ese mismo año.
- Del 15 de abril, hasta, como máximo, el 15 de julio siguiente (artículo 66).

El deseo de duplicar y ampliar el periodo legislativo fue solicitado por diversas legislaturas locales y a la fecha de la reforma de abril de 1986, el doble periodo de sesiones ya venía operando en 27 entidades federativas.

– Los nuevos periodos de sesiones a que se refiere el artículo 65 y el 66 comenzarían a regir a partir del 15 de marzo de 1995, conforme lo dispone el artículo tercero transitorio del nuevo Decreto Reformatorio (*Diario Oficial de la Federación* de 3 de septiembre de 1993).

Con esta modificación se retoma en algo la versión original de 1917 *-en tanto que ahora las sesiones del Congreso se iniciarán el 1o. de septiembre-*, pero también se quedó parte de la reforma de 1986, ya que en la actualidad habrá dos periodos de sesiones:

- El primer periodo correrá del 1o. de septiembre al 15 de diciembre (excepto cuando se trate del año en que el presidente de la República inicie su encargo el 1o. de diciembre).

- El segundo periodo, que irá del 15 de marzo de cada año hasta el 30 de abril del mismo año.

La razón que fundamentó dicha reforma es darle un mayor tiempo al Congreso de la Unión para conocer y estudiar las iniciativas presidenciales, sobre todo en lo que respecta a la Ley de Ingresos (contribuciones) y el presupuesto de Egresos de la Federación, que requiere de especial y minuciosa revisión y deliberación.

– Artículo 65 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual se propuso y aprobó durante la LIX Legislatura que el Congreso se reunirá a partir del 1 de septiembre para celebrar el primer periodo de sesiones ordinaria y a partir del 1º de febrero de cada año se celebrará un segundo periodo de sesiones ordinarias (*Diario Oficial de la Federación* del 2 de agosto de 2004).

Como se ha observado, no existe regla alguna para cerrarse a la discusión de un tema coyuntural como lo es la búsqueda misma de opciones para eficientar nuestro trabajo como legisladores y en su caso darnos mayor tiempo para discutir y en su caso aprobar las reformas que nuestro país requiere. En consecuencia estaremos en posibilidades de brindar un mensaje claro a nuestros representados en esta Cámara, de que estamos protagonizando en esta LXI Legislatura un cambio radical de lo que hasta hoy se conoce como trabajo o práctica parlamentaria.

Ahora bien, atendiendo la pregunta que nos hacíamos en un principio sobre si es justificable un receso de cuatro meses para analizar y preparar los temas referentes al presupuesto federal, encontramos que efectivamente la existencia de un segundo periodo ordinario gravita en la eficaz preparación de la discusión de los asuntos presupuestarios del país, aunque como se ha observado en la reseña cronológica, durante el paso del tiempo el Congreso ha sesionado y trabajado en periodos que finalizaban en los meses de mayo y hasta julio, lo cual se apega a mi propuesta de iniciativa que plantea llevar el segundo periodo de sesiones hasta el 31 de mayo, dejando un lapso de tres meses para que los legisladores conozcan e interpreten las necesidades presupuestarias de sus entidades y de la propia federación, lapso que se advierte suficiente, ya que además contarán desde septiembre que inicia el periodo ordinario hasta al 15 de noviembre en que se tendrá por disposición constitucional que aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Asimismo, considero que la aprobación del paquete presupuestal no debe ser un obstáculo para discutir los temas que se consideran prioritarios para nuestros conciudadanos como lo son *Justicia, Seguridad Nacional, Reformas Políticas y Laborales*, entre muchas otras, las cuales desafortunadamente a causa de este tipo de candados legales, se han dejado en el tintero por quienes manipulan el poder a través de un costo político y que entierran mezquinamente las reformas que México necesita.

Otra pregunta que debemos hacernos es ¿cómo podemos contribuir a eficientar las reglas que nos acabamos de imponer con la expedición de los Reglamentos tanto para la Cámara de Diputados como para la de Senadores vigentes desde el 1º de enero de este 2011? Sin duda son posiciones que fueron creadas para evitar el rezago legislativo, así como para reactivar el trabajo en Comisiones para que estas emitan en un término de 45 o 90 días hábiles, según sea el caso, los dictámenes que pudieran ser objeto de discusión por el Pleno de cada una de las Cámaras.

Sin embargo, ahora sabemos que durante el periodo de receso del 1º de mayo hasta el primer día de septiembre, precluirán muchos de esos términos establecidos en el Reglamento para que las comisiones emitan sus dictámenes, lo que tendrá irremediamente como una consecuencia, la formación de un cuello de botella, por así decirlo, de todos los dictámenes que por disposición de reglamento tendrían que ser discutidos por el Pleno durante las primeras dos semanas de septiembre en que inicia el periodo ordinario. Por lo que una forma de ir abatiendo ese rezago legislativo y apoyar las reformas al reglamento aprobadas por nosotros mismos sería el prolongar la duración del segundo periodo ordinario hasta el treinta y uno de mayo, dejando así un periodo de receso de 90 días, suficientes para seguir con nuestra actividad parlamentaria en vísperas de la aprobación de la Ley de Ingresos y la del Presupuesto de Egresos de la Federación respectivamente.

Por último, tendríamos que comparar y en su caso sopesar que están haciendo en otros países del mundo, y que resultados han obtenido al hacer una apertura de los periodos ordinarios de sus parlamentos.

Encontramos distintas formas de sesionar en el mundo, siendo las más reconocidas:

– *La Cámara italiana*. Su constitución prevé que se reunirán en febrero y octubre, trabajando de ocho a nueve

meses, sin embargo nada refiere acerca de la posibilidad de prorrogar sus sesiones ordinarias.

– *La Constitución francesa*, prevé para ambas asambleas 120 sesiones al año y las posibilita para la celebración de sesiones suplementarias cuando el caso lo amerite.

– *La Bundestag alemana* o Cámara alta alemana prevé trece sesiones anuales, establecen con anticipación la celebración de sesiones cada dos o tres semanas y se pueden hacer extensiones de hasta nueve semanas cuando algún proyecto legislativo así lo amerita.

– La Constitución Argentina, dispone que cada una de sus cámaras se reunirán en sesiones del 1° de marzo al 30 de noviembre, aunque también podrán reunirse extraordinariamente.

– *Las reuniones del Congreso Nacional Brasileño*, prevén durante el año al igual que en México dos periodos de sesiones, el primero da inicio el 15 de febrero culminado hasta el 30 de junio, mientras que el segundo periodo inicia el 1° de agosto y culmina hasta el 15 de diciembre.

La realidad es que podemos sacar pocas o muchas conclusiones de la diversidad de tiempos que emplean los diferentes Congresos alrededor del mundo, lo que sí es posible saber, es que no existe regla alguna que nos impida como legisladores llevar a hasta nuestra máxima tribuna la discusión para extender los periodos de sesiones ordinarias y en consecuencia buscar la forma de eficientar nuestro trabajo parlamentario y modificar la muchas veces desafortunada percepción que tienen los ciudadanos de nuestro trabajo, que estoy seguro, todos buscamos con el objeto de servir mejor a nuestro país y que hace sentir muy orgulloso.

Es por ello, que abandero esta propuesta que estoy seguro acción nacional comparte de presentar esta reforma sencilla pero de mucho fondo como lo es prolongar por treinta días más el segundo periodo ordinario para dar cabal cumplimiento a nuestras funciones como representantes de los ciudadanos.

Finalmente, estoy seguro que con esta reforma al primer párrafo del artículo 66 de nuestra carta constitucional, se fortalecerán las disposiciones recientemente aprobadas por ambas Cámaras que renovaron las reglas y funcionamiento de sus prácticas parlamentarias, además de que nos dará una

mayor oportunidad de presentar iniciativas relevantes y por supuesto discutir los temas que son de vital importancia para proyectar el crecimiento de nuestra Nación.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se somete a consideración el siguiente proyecto de iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

A fin de extender la duración del segundo periodo de sesiones ordinarias hasta el treinta y uno de mayo

**Único.** Se reforma el primer párrafo del artículo 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 66.** Cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del **31 de mayo** del mismo año.

...

### **Transitorios**

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

**Segundo.** Al entrar en vigor el presente decreto, deberán impulsarse las reformas y adiciones a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y demás disposiciones Reglamentarias de cada Cámara y legales aplicables en la materia.

### **Nota:**

i Artículo 65. El Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del 1o. de febrero de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

En ambos Periodos de Sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las Iniciativas de Ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.

En cada Periodo de Sesiones Ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su Ley Orgánica.

Artículo 66. Cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las Sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el Presidente de la República.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de febrero de 2012.— Diputado Gastón Luken Garza (rúbrica).»

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

---

#### ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

---

«Iniciativa que reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Marcos Pérez Esquer, del Grupo Parlamentario del PAN

El suscrito, diputado Marcos Pérez Esquer, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 78, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concordantes con el diverso 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, me permito presentar para su análisis y dictamen la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 115, fracción IV, inciso c), párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para tal efecto, procedo a dar cumplimiento a los elementos indicados en el numeral 78 del citado ordenamiento reglamentario.

#### **I. Encabezado o título de la propuesta**

Ha quedado precisado en el primer párrafo de este documento.

#### **II. Planteamiento del problema que la iniciativa pretende resolver**

La presente iniciativa tiene como propósito contribuir al mejoramiento del esquema de recaudación en las entidades federativas, en lo tocante al impuesto predial, considerando que nuestro país a diferencia de otros, es de los que menos ingresos obtiene por contribuciones inmobiliarias, debido entre otros factores, a los ámbitos de exclusión o excepción previstos desde el mismo texto fundamental y que no se encuentran debidamente justificados, cuya existencia o permanencia va en detrimento de las facultades recaudatorias de los municipios.

#### **III. Argumentos que la sustenten (Exposición de Motivos)**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en su artículo 31 establece como una de las obligaciones de los mexicanos, la de “contribuir para los gastos públicos, así de la federación, como del Distrito Federal o del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

En ese tenor, las contribuciones son la principal fuente de ingresos en el estado moderno. El término “contribución” es una expresión genérica que engloba a todo ingreso que auxilia a sufragar los gastos del estado; entraña -en esencia- toda aportación económica que se realiza a favor del estado para que éste pueda realizar sus atribuciones, como son entre otras, la prestación de servicios públicos en beneficio de la comunidad.

La legislación fiscal no define el término “contribución”, pues únicamente se limita a mencionar en el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación (CFF) que las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.

Por tanto, el impuesto predial es una especie de contribución o tributo cuya naturaleza consiste en gravar la propie-

dad o posesión inmobiliaria, sin perjuicio del destino del bien, sea para vivienda, despacho, oficina pública, edificio o local comercial.

Ahora bien, como se dijo, el propósito fundamental de toda contribución, es la prestación de servicios públicos en beneficio de la comunidad a cargo de los órganos del estado.

Actualmente, los estados y municipios son los principales responsables de proveer cada vez más los servicios básicos a la población. La educación, los servicios de salud y la seguridad pública son su obligación y la tendencia es hacia una mayor descentralización.

Lógicamente, para que esos servicios básicos se puedan ofrecer y además, con calidad, se requieren mayores ingresos, siendo el impuesto predial un elemento que puede contribuir a ello de manera importante.

En su origen, el municipio se concibió como la pieza clave del federalismo, pues funge como el orden de gobierno más cercano a la gente, aunque en esos inicios, esa primera organización se concibió sin influencia política, capacidad institucional o facultades recaudatorias y de gasto.

Fue con el paso de los años y diversas reformas constitucionales efectuadas los últimos 25 años, que **se fueron descentralizando en favor de los municipios, diversas funciones y responsabilidades, entre ellas, la recaudatoria**, como se expone enseguida.

El municipio se creó a semejanza del ayuntamiento español, figura que ya existía en tiempos de la conquista.<sup>1</sup> Durante el virreinato la figura del municipio se extendió y formó parte de la “densa trama institucional” de la época. Venustiano Carranza, en su decreto del 26 de diciembre de 1914, constitucionalizó el Municipio Libre y la Constitución de 1917, –como ya se indicó–, retomó esa figura como base de la organización política mexicana.

El artículo 115 constitucional dispone desde aquel entonces que “los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre”.

No obstante que la Constitución de 1917 plasmó su importancia, el municipio nunca contó con el diseño y el respaldo institucional para funcionar verdaderamente como la base del federalismo, por ello, algunos doctrinarios afirman

que la idea de que el municipio “ha perdido su poder e influencia” es errónea, porque de hecho, nunca la tuvo.

Mauricio Merino, por ejemplo, sostiene que “Los municipios siempre han tenido un sitio secundario en el escenario político nacional, aunque también hayan sido el sostén de la dominación territorial”.<sup>2</sup>

Empero, diversas reformas practicadas al artículo 115 constitucional, permitieron revertir paulatinamente la debilidad del municipio.

En 1983 se produjo una de las reformas más importantes en materia municipal, al conferir un sustento más sólido a las responsabilidades y capacidades de este orden de gobierno, mediante el reforzamiento de su autonomía en tres aspectos: la política, la económica y la administrativa.

Entre otros aspectos, se estableció el régimen de representación proporcional para todos los ayuntamientos, sin mínimo poblacional; se ratificó la libertad municipal respecto a su administración financiera y se determinaron elementos mínimos de su régimen hacendario; asimismo, se especificaron los ingresos propios municipales, entre ellas, las contribuciones inmobiliarias y los derechos de agua.

Adicionalmente, se estableció la facultad de los municipios para emitir reglamentos; se especificaron los servicios públicos que debe prestar el municipio, siendo entre otros: agua y alcantarillado, alumbrado público, seguridad pública y recolección de basura.

En ese proceso de reforma, también se determinó la competencia municipal en materia de desarrollo urbano y se consignó la posibilidad del municipio para celebrar convenios con su respectivo estado, a fin de que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones en materia inmobiliaria.<sup>3</sup>

En materia fiscal, pueden identificarse diversas etapas o periodos que han tendido hacia el fortalecimiento del municipio. En el llamado “post-revolucionario” (1917-1947), resultó palpable en todo el país el objetivo plasmado en la Constitución de 1917, a saber, conceder al gobierno central el control de las áreas estratégicas del desarrollo e impedir la proliferación de gravámenes locales que inhibieran el comercio; pese a ello, algunas entidades federativas establecieron un sinnúmero de impuestos locales y barreras al comercio. Tan sólo por poner un ejemplo, en 1940 había 80 impuestos distintos al comercio y 32 al capital.<sup>4</sup>

Esa etapa dio paso a la del “desarrollo estabilizador” (1947-1970), en la cual se puso en marcha un incipiente sistema de coordinación fiscal voluntario, que permitía a un estado recibir mayores recursos a cambio de algunas potestades tributarias. A fines de 1952, 11 entidades se habían sumado al esquema de coordinación.<sup>5</sup>

En 1953 se expidió la primer Ley de Coordinación Fiscal, en la que se consideró el impuesto al ingreso como federal pero se pactó una redistribución a los estados. Su objetivo era atraer al resto de los estados que aun no se unían al esquema de coordinación, con lo cual se consiguió incorporar a 7 entidades más. Posteriormente, al aprobarse en 1972 el incremento el impuesto a las ventas (que se compartía con los estados) en uno por ciento, permitió que el resto de las entidades se coordinaran.

En 1980 inició el llamado periodo de “consolidación” con la expedición de una nueva Ley de Coordinación Fiscal, que permitió concretar un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que posibilitó el surgimiento del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y la derogación de 18 impuestos federales y 458 estatales, a cambio de transferencias de más recursos a los estados.

El periodo termina en la década de los noventa, cuando la federación asumió la administración del IVA, con lo que la concentración de la recaudación en el orden federal alcanzó su máximo histórico.

La última etapa es la conocida como de la “descentralización” fiscal. Al darse la alternancia en el poder (2000), fue palpable el otorgamiento y/o devolución a las entidades federativas de mayores facultades fiscales; por una parte, para fomentar la recaudación local que constituía un añejo reclamo de los estados; y por otra, ante una renovada vocación federalista.

El proceso comenzó con el traslado de facultades fiscalizadoras sobre el régimen de pequeños contribuyentes (Repecos); posterior a ello, de las zonas federales marítimas; y más recientemente, —a raíz de la reforma hacendaria de 2007—, de la tenencia y el nuevo impuesto a las gasolinas y el diesel.

En forma paralela, se incrementaron las aportaciones y transferencias a los estados por parte del gobierno central, las que formalmente quedaron establecidas desde el Presupuesto de Egresos de la Federación de 1998. Entre ellas, pueden destacarse los diversos fondos que proveen de im-

portantes recursos a los estados y municipios en materia de educación (FAEB y FAETA), salud (FASSA) y seguridad pública (FASP), entre otros.<sup>6</sup>

Empero, el crecimiento notable de los recursos federales **ha tenido un efecto tributario pernicioso**: los “ingresos propios” de los estados, que en 1997 representaban casi una quinta parte de sus ingresos, en 2007 **representaron apenas el 14.2 por ciento**. Si se excluye el caso excepcional del Distrito Federal, entonces **los porcentajes son aún más alarmantes: 11 por ciento** de los ingresos totales en 1997 y 9.5 por ciento en 2007.<sup>7</sup>

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) ha considerado que los factores que han dado lugar a la disminución de los ingresos estatales y el incremento de los recursos de origen federal, son entre otros, las mayores responsabilidades y funciones a cargo de los estados, por ejemplo, en materia de educación; la creación del Ramo 33, **y particularmente, la falta de aprovechamiento por parte de algunas entidades de sus potestades tributarias**.

Incluso en el Distrito Federal se advierte un fenómeno similar: mientras en 1997 los ingresos propios representaban 52 por ciento de sus ingresos totales, para 2007 bajaron a 43 por ciento. Esto muestra que incluso en la entidad con mayores ingresos propios se ha producido una inversión entre el porcentaje que representan los ingresos locales y aquel que corresponde a las transferencias federales.

En los municipios se aprecia la misma tendencia, pues sus “ingresos propios” han disminuido a medida que se han incrementado las participaciones y aportaciones federales. Cabe recordar que un mínimo de 20 por ciento de las participaciones que reciben los estados se transfieren por mandato legal a los municipios, e incluso en algunos casos, se transfiere un porcentaje mayor pues se trata de “gasto etiquetado” para servicios, lo que explica que se las aportaciones hayan convertido en el segundo componente más importante de los ingresos locales.

Por el contrario, **los ingresos propios representan actualmente alrededor de 20 por ciento de los recursos municipales, cuando hace 15 años alcanzaban cerca de 40 por ciento**.<sup>8</sup>

Lo más alarmante es que del total de recursos erogado por los estados y municipios, tan sólo 10.9 por ciento es recaudado por ellos mismos. Las únicas entidades federativas que se encuentran por arriba de esta media son Colima, Ba-

ja California, Campeche, México, Querétaro, Quintana Roo, Nuevo León, Chihuahua y el Distrito Federal (los últimos dos por encima de 20 por ciento).

Desde el año 2003, la SHCP reconoció que “según se ha observado en la dinámica y estructura tributaria de las haciendas locales (los recursos canalizados al orden de gobierno municipal), se han convertido en un incentivo negativo para el esfuerzo recaudatorio de los ayuntamientos”.<sup>9</sup>

**Ahora, en el caso del impuesto predial, éste representa la principal potestad tributaria de los municipios y su mayor fuente de ingresos propios** además de los derechos por el suministro de agua<sup>10</sup>.

Su recaudación depende exclusivamente del gobierno local, para lo cual algunos estados cuentan con un instituto u organismo estatal de catastro, que brinda apoyo a los gobiernos municipales para la actualización de sus datos.

Lógicamente, esa actividad recaudatoria requiere de un esfuerzo técnico, administrativo, político y económico del gobierno municipal, habida cuenta que implica la implementación de sistemas de control, catastro, agentes de campo, administración de cuentas, entre otros, lo que exige una infraestructura institucional mínima para poder cobrar el impuesto y administrarlo, así como para invertir los recursos; actualizar los datos y buscar ampliar el monto de recaudación.

Además, si se considera que los gobernados “penalizan” electoralmente al gobierno que les cobra más impuestos y no les retribuye con servicios públicos de calidad, entonces la capacidad política de recaudar el predial es otra limitante.<sup>11</sup>

Por ello, se ha considerado que el incremento en la recaudación del predial por parte de un municipio, es un indicador de la capacidad económica, técnica y política del gobierno local.

Ello explica que exista heterogeneidad entre lo recaudado por los distintos municipios del país. Según datos de la SHCP y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), en el año 2007, **el municipio que más recaudó por concepto de impuesto predial alcanzó mil 908 pesos por habitante, mientras que el mínimo apenas alcanzó un peso con tres centavos.**<sup>12</sup>

Entre las entidades federativas que más recaudan por este concepto, se encuentran Quintana Roo, Baja California Sur, Baja California, Zacatecas y Nuevo León<sup>13</sup>; en cambio, once estados (Veracruz, Michoacán, San Luis Potosí, Tabasco, Durango, Guerrero, Tlaxcala, Oaxaca, Puebla, Chiapas y Yucatán), recaudan 50 pesos o menos por concepto de impuesto predial.

La gravedad del asunto queda de manifiesto si se compara además la situación nacional con la que guardan otros países. En el Reino Unido, por ejemplo, el impuesto a la propiedad también constituye la principal facultad recaudatoria de los gobiernos locales; sin embargo, a diferencia de México, es el país que más recauda por concepto de impuesto predial como porcentaje de su producto interno bruto (PIB): más de 42 por ciento.<sup>14</sup>

En Noruega, los gobiernos locales obtienen la mayoría de sus recursos del gobierno federal y los habitantes tienen la posibilidad de decidir si se instaura o no el impuesto predial, cuyos recursos deben destinarse exclusivamente para financiar el costo de los servicios ofrecidos. Pese a ello, en ese país se recauda cuatro veces más como porcentaje del PIB que en México (el 10 por ciento).

Podría decirse que Reino Unido y Noruega son países unitarios y que México es una república federal; sin embargo, aún en comparación con naciones que cuentan con un sistema semejante, nuestro país obtiene números negativos.

En Estados Unidos por ejemplo, los impuestos sobre la propiedad representan alrededor de 30 por ciento del total de los ingresos por impuestos estatales y locales, siendo el impuesto con el que mayormente se financia la educación de la localidad; incluso ocurre que familias se muden a localidades con mayores impuestos inmobiliarios con tal de acceder a una mejor educación.

Otros países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) también recaudan por concepto de predial un porcentaje de su PIB muy superior a México. Así por ejemplo, según cifras de ese organismo, en 2005 Francia recaudó a través de ese impuesto más de 30 por ciento de su PIB; Nueva Zelanda casi 20 por ciento; Alemania un porcentaje cercano a 10 por ciento, Canadá más de 30 por ciento; Irlanda un porcentaje superior a 20 por ciento y Corea casi 30 por ciento; mientras que México apenas recaudó en ese mismo ejercicio **menos de 1 por ciento de su PIB.**

Países de América Latina también recaudan por este concepto comparativamente más que México. Así lo ponen de relieve datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) que comparan el monto recaudado en 1997 y 2007 por concepto de impuesto predial como porcentaje del PIB.

Mientras en 1997 Brasil recaudó un 1.2 por ciento del PIB, en 2007 incrementó ese ingreso a un 1.8 por ciento; República Dominicana pasó del 0.2 al 1.0 por ciento; Colombia también incrementó su recaudación al pasar del 0.0 al 1.0 por ciento; Costa Rica aumentó la recaudación del 0.39 al 0.6 por ciento; y Venezuela del 0.0 al 0.6 por ciento de su PIB. En tanto que México, en el mismo comparativo **muestra un estancamiento, pues en 1997 recaudó 0.17 por ciento del PIB y diez años más tarde recaudó exactamente lo mismo.**

Luego, es evidente que mientras otros países en los últimos diez años han incrementado el peso de este impuesto, nuestro país no muestra mejoría en la recaudación.

Cierto es que, –como se apuntó–, entre los factores que han contribuido al estancamiento en la recaudación de este impuesto se encuentran el incremento de las participaciones y transferencias federales a los estados y municipios, así como la falta de aprovechamiento por parte de algunas entidades de sus potestades tributarias; **empero, también es innegable que existen otros factores que han incidido negativamente** y que han conducido a ese resultado, como son los “**ámbitos de exclusión o excepción**” que impiden el ejercicio de la facultad recaudatoria.

En efecto, si bien es innegable que los estados y municipios han dejado de ejercitar o aprovechar sus facultades recaudatorias, también lo es que existen ciertas limitantes que impiden el cobro del impuesto, –en el caso del impuesto predial–, **sin que se adviertan razones justificadas que soporten esa limitante.**

Aunque la Constitución federal establece enfáticamente que las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo; y las leyes federales ni las estatales concederán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna en relación con tales contribuciones, **lo cierto es que tales limitaciones o exenciones derivan de la propia carta fundamental y por tanto, se reitera en las leyes federales y locales, lo que configura una especie de**

### **contradicción en el propósito inicialmente perseguido por el constituyente.**

En efecto, el artículo 115 constitucional, en su fracción IV, determina en la parte que interesa:

**IV.** Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

Los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la federación, de los estados o los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas apli-

cables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

...

...

V. ...

De lo anterior se desprende lo siguiente:

- Los municipios percibirán y administrarán las contribuciones que establezcan las legislaturas estatales sobre materia inmobiliaria (impuesto predial);
- Los ayuntamientos son los únicos facultados para proponer a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a ese tipo de contribuciones.
- Las leyes federales no pueden limitar la facultad de los estados para establecer las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo; ni conceder exenciones respecto de ellas.
- Las leyes estatales tampoco establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones.
- Sin embargo, por mandato constitucional, **estarán exentos del pago de esas contribuciones los bienes de dominio público de la federación, de los estados o los municipios destinados a un objeto público.**
- Empero, tales inmuebles **pagarán ese impuesto inmobiliario cuando** aún sin perder el carácter de bienes de dominio público, **sean utilizados por “entidades paraestatales o por particulares”, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.**

En ese tenor, la disposición primigenia contenida en el artículo 115 constitucional fracción IV, en el sentido que las leyes federales y locales no establecerán exenciones o subsidios a personal o institución alguna respecto al pago del impuesto predial y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo; pierde eficacia y solidez porque el propio texto constitucional consigna una excep-

ción que –lógicamente- se reitera (respeta) en las leyes secundarias, en atención al principio de supremacía constitucional<sup>15</sup>.

En este punto, conviene tener presente que mediante una interpretación a dicho precepto constitucional efectuada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), se concluyó que esta exención incorporada mediante reforma constitucional de 1983, **sólo aplica tratándose del impuesto predial y no respecto del pago de servicios públicos** como se llegó a considerar en la década pasada.

En efecto, al resolver el 23 de junio de 2009 el recurso de revisión número 1070/2005, promovido por Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey, en contra de la sentencia de amparo que protegía al Consejo de la Judicatura Federal y le exentaba del pago del servicio de agua y drenaje respecto de un inmueble ubicado en el estado de Nuevo León, el pleno de la SCJN determinó que un análisis detenido de la reforma aplicada en 1999 al segundo párrafo de la fracción IV del artículo 115 constitucional, **tuvo como propósito exceptuar a los bienes de dominio público, del pago –exclusivamente- del impuesto predial y no de otra índole de contribuciones.**

En el fallo en comento, al examinar el proceso de reforma constitucional en comento, el más alto tribunal advirtió que el anterior texto constitucional establecía: “Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la federación de los estados o de los municipios **estarán exentos de dichas contribuciones**”.

Partiendo de ello, la SCJN señaló que la parte final del párrafo transcrito disponía que los bienes del dominio público de la federación estarían “exentos de dichas contribuciones” y el adjetivo “dichas” permitía inferir que se refería a las contribuciones mencionadas en los incisos a) y c) de la propia fracción IV, esto es, las de carácter inmobiliario (predial) y las relativas a la prestación de servicios públicos (verbigracia el suministro de agua potable y el servicio de alcantarillado).

Lo cual explica –señaló- que hasta antes de la reforma a ese precepto, se llegó a interpretar que los inmuebles de domi-

no público se encontraban exentos no sólo del impuesto predial a que se refiere el inciso a), sino también de los derechos por servicios públicos previstos en el inciso c).<sup>16</sup>

Empero, al ser modificado el párrafo en comento según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 23 de diciembre de 1999, suprimiendo la remisión que se hacía a los incisos a) y c), a juicio del alto tribunal, quedó de relieve que el alcance de la exención comprende a los bienes de dominio público “sólo” respecto de los impuestos sobre la propiedad raíz.

**Consecuentemente, la SCJN concluyó que esa exención no puede ni debe hacerse extensiva a los derechos que cobra el municipio por la prestación del servicio público,** por ejemplo, de agua potable, pues las excepciones deben interpretarse de manera limitativa, de conformidad con el principio general de derecho consagrado en el artículo 11 del Código Civil Federal, según el cual “Las leyes que establecen excepción a las reglas generales no son aplicables a caso alguno que no esté expresamente especificado en las mismas leyes”.

Máxime cuando tratándose del Derecho Fiscal, las disposiciones que establecen excepciones, como es el caso que nos ocupa, son de aplicación estricta, al igual que lo relativo al objeto del impuesto, en términos de lo dispuesto en el artículo 5 del Código Fiscal de la Federación que dispone “Las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta”.

En ese tenor, a juicio de la SCJN lo que se buscó a través de la reforma constitucional de mérito, fue **precisar que la exención sólo aplica respecto del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria y no respecto de otro tipo de contribuciones,** verbigracia, las relativas a los servicios públicos. Resultado de esa sentencia es la tesis de jurisprudencia de rubro y texto siguientes:

**Derechos por el Servicio de Suministro de Agua para Bienes del Dominio Público. No están comprendidos en la exención prevista en el artículo 115, fracción IV, segundo párrafo, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, al cual remite el numeral 122, apartado c, base primera, fracción v, inciso b), último párrafo, ambos de la Constitución General de la República.** El análisis histórico y teleológico del indicado

artículo 115 revela que el constituyente permanente ha fortalecido al municipio libre y procurado su hacienda, especialmente a través de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, en la que incorporó la fracción IV para establecer que los municipios administrarán libremente su hacienda, precisando los ingresos que les corresponde percibir, como las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y los derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo, incisos a) y c); y en la que, además, prohibió que las leyes federales y estatales concedieran exenciones en relación con las contribuciones mencionadas, con excepción de los bienes del dominio público de la federación, de los estados o de los municipios, respecto de los cuales señaló expresamente que estarían exentos de esas cargas tributarias. Ahora bien, esa reforma constitucional fue interpretada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que dicha exención era aplicable tanto a los tributos sobre propiedad inmobiliaria como a los demás ingresos obtenidos por los municipios por los servicios públicos a su cargo, caso en el que se encontraban los derechos por el servicio de suministro de agua, emitiendo la jurisprudencia 2a./J. 22/97, de rubro: “Derechos por el Servicio de Agua Potable prestado por los municipios para bienes del dominio público. Quedan comprendidos en la exención del artículo 115 constitucional.”. Empero, la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue reformada mediante decreto publicado en el indicado medio de difusión oficial el 23 de diciembre de 1999, a efecto de reiterar la intención de fortalecer la hacienda municipal, modificando la exención otorgada a los bienes de dominio público, al suprimir la alusión a las contribuciones previstas en los incisos a) y c) de esa fracción, además de aclarar que dicho beneficio fiscal es inaplicable si esos bienes son utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. Así, del análisis de esa reforma constitucional se advierten cambios sustanciales que ameritan una nueva interpretación cuyo resultado revela que la exención analizada atiende sólo a la calidad del bien de dominio público y no al carácter del sujeto pasivo de la relación tributaria o a la función u objeto públicos; por lo que tal beneficio se circunscribe a la actualización de un hecho imponible que tenga como objeto la propiedad, posesión o detentación de un bien del dominio público, lo cual tiene singular relevancia, dado que únicamente en las contribuciones sobre alguna conducta relacionada con bienes raíces, el aspecto objetivo del hecho imponi-

ble se vincula directamente con la propiedad, posesión o detentación de un bien inmueble de ese tipo; en cambio, en los derechos por servicios el supuesto generador de la obligación tributaria es la recepción del servicio público y, por tal motivo, la calidad de un bien inmueble, ya sea de dominio público o no, es indiferente para la configuración del tributo. Sobre tales premisas, se colige que suprimida la alusión que el Texto Fundamental reformado hacía a las contribuciones previstas en los incisos a) y c) de la citada fracción IV del artículo 115, en relación con la remisión del artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso b), último párrafo, se concluye que la exención relativa sólo opera respecto de los tributos sobre la propiedad inmobiliaria precisados en el inciso a) del primer precepto invocado, por ser el único caso en el que la calidad de bien de dominio público es determinante para el surgimiento de la obligación fiscal, no así en relación con las contribuciones a que se refiere el inciso c) de la propia fracción IV, como son los derechos por el servicio de suministro de agua potable, que se causan sin atender a la calidad del bien del dominio público, sino por la simple prestación del servicio público que amerita, por regla general, una contraprestación.

Contradicción de tesis 43/2010. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Décimo Quinto y Tercero, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 17 de marzo de 2010. Cinco votos. El Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano votó con salvedades. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: David Rodríguez Matha.

Tesis de jurisprudencia 40/2010. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veinticuatro de marzo de dos mil diez.

Nota: La tesis 2a./J. 22/97 citada, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo V, mayo de 1997, página 247.

No obstante la reinterpretación que hiciera la SCJN de este precepto, precisando los alcances del beneficio fiscal y favoreciendo las facultades recaudatorias de los municipios, lo cierto es que éste en su redacción actual, **resulta sólo parcialmente justificado, presentando una deficiencia que a su vez se ha tornado en uno de tantos factores que han mermado las facultades recaudatorias de los municipios e incidido negativamente en el monto de sus “ingresos propios”.**

Para arribar a tal conclusión, es menester “diseccionar” el párrafo del artículo 115, fracción IV de la Constitución federal, que establece la exención en el pago del impuesto predial respecto de ciertos bienes de dominio público. De dicho precepto se advierte lo siguiente:

1. Todos los bienes inmuebles deben pagar el impuesto predial, pues ni las leyes federales o locales pueden o deben establecer exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna;
2. Los bienes inmuebles sujetos a dominio público de la federación, de los estados o los municipios destinados a un objeto público, estarán exentos del pago del impuesto predial;
3. Sólo se pagará ese impuesto cuando los bienes inmuebles -sin perder el carácter de bienes sujetos al régimen de dominio público-, sean utilizados por “entidades paraestatales” o por “particulares”, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

La identificación de cada uno de los elementos que integran la exención en comento, permite advertir la deficiencia que presenta, a saber: que *contrario sensu*, **estarán exentos del pago** aquellos bienes inmuebles de dominio público que **aún siendo utilizados para meros fines administrativos o distintos de su objeto público**, tal uso sea realizado por “dependencias”, esto es por los órganos que integran la administración pública federal centralizada (APFC), o por otros poderes (legislativo y judicial), o bien por órganos constitucionales autónomos, lo cual evidentemente, **es contrario a la intención perseguida por el poder revisor de la Constitución, a saber: exentar del pago del impuesto predial “sólo” a aquellos bienes inmuebles de dominio público que efectivamente se destinen a un objeto público.**

En efecto, al incluir en el enunciado normativo constitucional la expresión “*utilizados por entidades paraestatales o por particulares*”, **se vulnera gravemente la finalidad perseguida por el propio constituyente**, consistente en que todos los bienes inmuebles paguen el impuesto predial, inclusive, los bienes inmuebles sujetos a dominio público cuando se destinen a fines administrativos o distintos de su objeto público, **pues en forma ilógica y absurda posibilita que los bienes inmuebles utilizados por los órganos de la APF que por su naturaleza jurídica no constituyen ni pueden catalogarse como “entidades paraestatales”, así**

**como los bienes inmuebles que poseen otros Poderes y órganos autónomos -que tampoco pueden calificarse como entidades paraestatales- no paguen impuesto predial, aun cuando sean destinados a fines meramente administrativos o distintos de su objeto público, lo que a todas luces es inadmisibles.**

Esto es así, ya que del precepto constitucional se advierten **dos condiciones básicas o medulares para que operen la exención** en comento, por un lado, que se trate de un bien de dominio público; y por otro, que se destine a un objeto público.

Así lo entendió la SCJN en la sentencia ya referida, al señalar que “Lo que se buscó con esta reforma (se refiere a la de 1999) fue evitar, que la federación y sus organismos descentralizados tuvieran que pagar impuestos sobre la propiedad inmobiliaria por las grandes obras, presas, refinerías y, puertos, entre otras, pero no dejar de pagar por el servicio de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales”, de donde se advierte que a juicio del alto tribunal, **con dicho beneficio fiscal se pretende evitar que paguen predial aquellos inmuebles destinados a un objeto (servicio) público, de ahí que deben pagarlo aquéllos que aún siendo de dominio público se destinen a fines meramente administrativos o distintos de ese objeto público.**

Asimismo, esa intención perseguida por el constituyente se puede advertir con claridad del dictamen de 15 de junio de 1999, emitido por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, del que se desprende que **la exención del impuesto predial debe otorgarse únicamente respecto de los bienes inmuebles cuando estén sujetos al régimen de dominio público y además, estén destinados a un objeto (servicio) público** y no meramente administrativo. Dicho documento señala en lo que interesa:

“Consideraciones — (...)”

— 4.4. La fracción IV es de reformarse, atentos a las motivaciones expresadas en las iniciativas en estudio.

(...)

— Por tal razón, (deben pagar) **los bienes del dominio público de los tres órdenes del gobierno ... mediante los cuales... hagan uso de dichos bienes para actividades accesorias al objeto público.**

— Lo anterior responde al hecho de que dichos bienes e instituciones o personas que los utilizan demandan los mismos servicios municipales que otros bienes que no tienen la calidad de bienes del dominio público y que sin embargo, tributan impuesto predial.

— Además del principio equidad, se busca fortalecer el ámbito municipal en lo que se refiere a sus ingresos propios, por lo que a partir de la presente reforma, debe verificarse en contrapartida un esfuerzo recaudatorio municipal en donde la tasa y los valores que le sirvan de base sean justos, y no se concedan subsidios, (como ya lo previene la Constitución en el párrafo que se reforma en su parte subsistente) y las tasas sean la pauta de los principios de proporcionalidad y equidad para los causantes. ...”

Por ello, se estima que lo más congruente con el propósito constitucional, es que tratándose de los bienes inmuebles sujetos al régimen de dominio público, **paguen el impuesto predial “todos” cuando se utilicen para fines preponderantemente administrativos o con propósitos distintos a los de su objeto público**, con independencia de que tal utilización la realice una dependencia o entidad paraestatal de la APF, un particular, otro poder (legislativo y judicial) o un órgano constitucional autónomo.

Lógicamente, en respeto al propósito perseguido por el revisor de la Constitución, seguirían quedando exentos de ese pago aquellos bienes de dominio público que se destinen efectivamente a un objeto (servicio) público, mismos que se identifican en los artículos 3, 6 y 7 de la Ley General de Bienes Nacionales-, tales como playas, fuertes, cuarteles, almacenes de depósito, presas, carreteras, caminos, puentes, refinerías, puertos, monumentos arqueológicos; plazas y parques públicos, y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público y al uso común, en términos de las leyes aplicables.

Esto es, en general, todos aquellos bienes inmuebles de la federación, estados y municipios **cuyo destino no sea preponderantemente administrativo o distinto de su objeto público.**

**Contrario sensu, los bienes inmuebles –con independencia de la persona o institución que lo use- destinados a un fin meramente administrativo o distinto de su objeto público, deberán pagar el impuesto predial**, sin que sea obstáculo lo expuesto por la SCJN hace algunos años al interpretar el artículo 115, fracción constitucional, en el senti-

do de que “los bienes del dominio público son propiedad de la nación y resultaría ocioso que ella se cobre y se pague a sí misma aquellas contribuciones que el uso o goce de dichos bienes generen”<sup>17</sup>; argumento con el cual justificó la exención en comento.

Esto es así, ya que por un lado, **tal interpretación se realizó antes de que dicho precepto fuera reformado nuevamente en 1999, redefiniendo el alcance de la excepción tributaria**, y precisando que sí podía ser cobrada a entidades paraestatales (que forman parte de la administración estatal) cuando el bien inmueble fuera usado para un fin meramente administrativo o distinto de su objeto público.

En segundo lugar, porque **existen muchas otras contribuciones que el estado tiene obligación de pagar -y ciertamente paga-, no obstante que dichos recursos también van a parar al erario**, caso en el cual resultaría igualmente “ocioso” que el estado -en cualquiera de sus tres órdenes de gobierno- se cobrara y se pagara a sí mismo por aquellas contribuciones.

En este caso se encuentran, por ejemplo, las contribuciones por servicios públicos (agua, alcantarillado, drenaje, etcétera.) que, como se explicó, a partir de la reforma constitucional de 1999 al artículo 115, fracción IV constitucional, deben cubrirse aún tratándose de bienes de dominio público.

En efecto, al aprobarse en 1999 una diversa reforma al artículo 115, fracción IV de la Constitución federal, como ya se dijo, se precisó que -por excepción-, los bienes de dominio público no pagarán impuesto predial, pero sí las contribuciones por servicios públicos.

La precisión constitucional efectuada en 1999, permite concluir que hoy en día, las razones que -en su caso- soportan esta norma de excepción son muy distintas y ameritan ser revisadas, pues es innegable que existen distintas contribuciones -por ejemplo, las relativas a servicios públicos- que el Estado (en sus tres esferas de gobierno) **“se cobra a sí mismo” sin dificultad, de ahí que nada impide que entre ellas, se cobre el impuesto predial respecto de bienes de dominio público, y que dichos recursos sean administrados por el municipio.**

Por todo lo anterior, **se propone modificar** el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 constitucional, para precisar que **los bienes inmuebles -con independencia de la persona o institución que los use-**

**destinados a un fin meramente administrativo o distinto de su objeto público, deberán pagar el impuesto predial.**

Con ello, además de terminar con una deficiencia palpable en el texto constitucional, se avanzará hacia el fortalecimiento de la descentralización fiscal que, como se sabe, tiene dos dimensiones, por un lado, la del ingreso y por otro, la del gasto. La primera implica que el gobierno Federal cede potestades tributarias a los gobiernos locales, permitiéndoles que obtengan ingresos propios y sean menos dependientes de las transferencias federales; y la segunda, ocurre cuando el gobierno central asigna a los gobiernos locales las principales responsabilidades de gasto, como educación, salud o seguridad pública.

Teóricamente, los procesos de descentralización hacen más eficiente la prestación de servicios públicos, pues se parte de la idea de que si las personas asocian su pago (de predial por ejemplo) con los servicios que por Ley debe proveer el municipio (agua, alumbrado público, cuidado de vialidades y áreas verdes, recolección de basura y seguridad pública, entre otros), y si dicho servicio se provee de manera satisfactoria, es posible que las personas estén más dispuestas a pagar el impuesto.

Con el esquema propuesto que permitirá a los municipios ampliar su espectro de bienes inmuebles sujetos al pago del impuesto predial, se busca consolidar el verdadero propósito que persiguió el Constituyente cuando dispuso que “Los municipios administrarán libremente su hacienda”, pues advirtió que sin la autonomía de esta esfera de gobierno, el esquema pierde efectividad. Dicho en breve: **sin potestad de libre administración hacendaria, es impensable una plena autonomía municipal y consecuentemente, un auténtico federalismo.**

Además, la propuesta abona al fortalecimiento del municipio entendido como expresión de autogobierno de una comunidad y como órgano potencialmente representativo de los intereses de ésta frente a los órganos estatales y federales en la determinación de las políticas públicas, habida cuenta que al posibilitar que cobre el impuesto predial respecto de un mayor número de bienes inmuebles, atiende uno de los principales problemas que enfrenta el Municipio, a saber, **la debilidad financiera** pues con independencia de los recursos que pueda obtener por ese concepto, permite **reactivar -y mejorar- la actividad recaudatoria que ha caído en un letargo o estancamiento derivado de las participaciones y transferencias federales.**

Debe tenerse presente que la debilidad financiera del Municipio no es un problema menor, pues como se indicó, con el paso de los años y diversas modificaciones constitucionales, se han ido incrementando sus responsabilidades, particularmente, los servicios públicos que debe garantizar este nivel de gobierno como son agua potable, alcantarillado, drenaje, alumbrado público, rastros, panteones, calles, parques, jardines, limpieza, recolección y traslado de residuos, seguridad pública y tránsito, y otros definidos por las leyes estatales.

En mérito de lo anterior, se propone modificar el artículo 115, fracción IV, inciso c) párrafo segundo de la CPEUM, **para precisar que los bienes inmuebles sujetos al régimen de dominio público –con independencia de la persona o institución que los use- que estén destinados a un fin meramente administrativo o distinto de su objeto público, deberán pagar el impuesto predial.**

#### IV. Fundamento Legal

Lo constituyen los artículos 71 fracción II y 78 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), concordantes con el diverso 6 fracción I del Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, mismos que quedaron precisados desde el inicio de este documento.

#### V. Denominación del proyecto de ley o decreto

También fue precisado al inicio de este documento y lo es proyecto de

**Decreto por el que se reforma el artículo 115, fracción IV, inciso C), párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

#### VI. Ordenamientos a modificar

Como lo indica el título referido, es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### VII. Texto normativo propuesto

En mérito de lo anterior, someto a consideración de ese honorable pleno de la Cámara de Diputados el siguiente:

#### Artículo 115. ...

##### I. a IV. ...

a) a c)...

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la federación, de los estados o los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados **para fines o propósitos preponderantemente administrativos o distintos a los de su objeto público.**

...

...

...

#### VIII. Transitorios

##### Sobre el particular, se propone el siguiente:

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

#### IX, X y XI. Lugar, fecha y nombre y rúbrica del iniciador

##### Notas:

1. Al llegar a tierras mexicanas, Hernán Cortés fundó el Ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz, para desvincularse jurídicamente de la capitanía de Cuba.

2. Merino, Mauricio, citado por Broid Krauze, Daniel Saúl, La evolución del predial en México: los incentivos cruzados de la descentralización fiscal y política, en la Revista de Finanzas Públicas, LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, Volúmen 2, número 3-4, México, 2010, p. 99.

3. Se tiene conocimiento que entidades como Durango, Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí y Sonora, han firmado convenios de este tipo con algunos de sus Municipios.

4. CFR. Broid Krauze, Daniel Saúl, Op. Cit., p. 92.

5. Conviene recordar que en esa época, 4 entidades (Distrito Federal, territorios de Quintana Roo y Baja California Norte y Sur) se encontraban bajo control federal.

6. Según cifras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), las transferencias federales representaron en promedio el 86 por ciento de los ingresos totales de las entidades federativas en 2005, en comparación con el 80.5 por ciento que significaron en 1994.

7. Broid Krauze, Daniel Saúl, Op. Cit., pp. 103-104.

8. Ídem.

9. Fuente: Diagnostico de la Situación de las Finanzas Publicas de la SHCP, México, 2003.

10. Broid Krauze, Daniel Saúl, Op. Cit., p. 108.

11. Ídem.

12. Ibídem. p. 103.

13. Aunque nominalmente, Distrito Federal es la entidad federativa que más recauda por habitante, merece un trato diferente dado que en este caso, el impuesto predial se recauda como un impuesto estatal no municipal (delegacional), por lo que no existen datos desagregados por demarcación.

14. Ibídem. p. 105.

15. El artículo 14 de la Ley General de Bienes Nacional reitera tal exención en los siguientes términos: *“Las entidades o los particulares que, bajo cualquier título, utilicen inmuebles sujetos al régimen de dominio público de la Federación en fines administrativos o con propósitos distintos a los de su objeto público, estarán obligados a pagar las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria”*.

16. Así lo ponen de manifiesto las tesis de rubros “Derechos por el Servicio de Agua Potable Prestado por los Municipios para Bienes del Dominio Público. Quedan comprendidos en la exención del artículo 115 constitucional”, Semanario Judicial de la Federación, 9ª Época, Tomo V, mayo 1997, 2ª Sala, tesis de jurisprudencia núm. 22/97, pág. 247; “Bienes del Dominio Público. Exención del Pago de Contribuciones a los Organismos que los Detentan. (Artículo 115 constitucional, fracción IV, inciso C)”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª Época, Tomo III, abril de 1996, pág. 352; y “Derechos por el Servicio de Agua Potable Prestado por los Municipios para Bienes del Dominio Público. Quedan comprendidos en la exención del artículo 115 constitucional. Novena época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. V, mayo, 1997, tesis: 2a. /J. 22/97, p. 247.

17. Así se advierte del último párrafo de la tesis citada de rubro “Bienes del Dominio Público. Exención del Pago de Contribuciones a los Organismos que los Detentan. (Artículo 115 constitucional, fracción IV, in-

ciso C), Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, novena época, tomo III, abril de 1996, página 352.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de febrero de 2012.— Diputado Marcos Pérez Esquer (rúbrica).»

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

---

#### LEY AGRARIA

---

«Iniciativa que reforma el artículo 17 de la Ley Agraria, a cargo de Oralia López Hernández y suscrita por Julián Francisco Velázquez y Llorente, María Hilaria Domínguez Arvizu y Víctor Manuel Anastasio Galicia Ávila, diputados de los Grupos Parlamentarios del PAN y del PRI

Los que suscriben, Oralia López Hernández, María Hilaria Domínguez Arvizu, Julián Francisco Velázquez y Llorente y Víctor Manuel Galicia Ávila, diputados a la LXI Legislatura, con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6 numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración del pleno de la Cámara de Diputados el presente proyecto de iniciativa, al tenor de la siguiente

#### Exposición de Motivos

Dotar de seguridad jurídica al campo es fundamental para su impulso humano, social y económico. Una arista del tema es la transmisión de bienes agrarios por causa de muerte, por lo que este proyecto legislativo pretende precisar la institución del testamento agrario.

Es del dominio popular que las herencias y los procedimientos sucesorios generan problemas entre los posibles herederos, controversias que minan tanto la estabilidad familiar como el valor de los bienes que se heredan; en suma, un conflicto social que las instituciones del Estado tienen que resolver ante la imposibilidad de las partes de llegar a un acuerdo.

En el régimen de la propiedad agraria sucede exactamente lo mismo, la transmisión de la propiedad por causa de muerte genera los mismos problemas, sólo que ante las particularidades del régimen social de propiedad agraria como la

indivisibilidad de la parcela, a fin de que se conserve su unidad económica y productiva con objeto de que no se pulverice la propiedad, así como la particularidad de ser una propiedad social; en consecuencia, aplican normas jurídicas especializadas a dicha materia.

Este proyecto de iniciativa conserva la facultad personalísima del testador de elegir a su sucesor; en otras palabras: el ejidatario designará libremente a quien deba sucederlo en sus derechos sobre la parcela y en los demás inherentes a su calidad de ejidatario.

Asimismo, se conserva la sencillez en la solemnidad para testar; basta que el ejidatario formule una lista de sucesión en la que consten los nombres de las personas y el orden de preferencia conforme al cual deba hacerse la adjudicación de derechos a su fallecimiento, sin la exigencia de formularismos o solemnidades a fin de simplificar la transmisión y, sobre todo, considerando la situación económica y social de las personas que viven en el campo, que desean un trámite o procedimiento sencillo.

Además, en este proyecto se recalca que los derechos sobre la parcela son indivisibles a fin de conservar el valor económico de las parcelas, así como su productividad, y se evite a toda costa el fenómeno de pulverización de la tierra agraria.

Parte de lo novedoso es el supuesto en que el ejidatario es titular de dos o más parcelas, en cuyo caso podrá formular una lista de sucesión para cada una de ellas; se entiende que hereda los derechos inherentes a su calidad de ejidatario con relación a cada parcela, de tal manera que se respeta el principio de indivisibilidad de la parcela como unidad económica y se evita que se desintegre su valor productivo para un ejidatario.

Otro tema de conflicto que trata de resolver esta iniciativa es que las herencias no dejen en estado de indefensión a los causahabientes naturales de los fallecidos; es decir, a las esposas, los hijos y los padres que dependían económicamente del fallecido, y es innegable que éstos supuestos se dan tanto en la propiedad agraria como en la propiedad privada.

Tan es así que en el derecho civil hay la figura del “testamento inoficioso”, que se declara cuando el testador al transmitir sus bienes deja de considerar los alimentos necesarios para sus acreedores alimentarios. Por tal razón proponemos que en materia agraria, los herederos estén obli-

gados a dar alimentos con los productos de la parcela que hereden en beneficio de

- a) Los hijos menores que dependían económicamente del ejidatario fallecido, hasta que cumplan 16 años;
- b) Los hijos, cualquiera que sea su edad, cuando estén totalmente incapacitados, física o mentalmente para trabajar;
- c) Los padres que igualmente dependan económicamente, siempre que no tengan bienes; y
- d) El cónyuge, concubina o concubinario supérstite siempre que no tenga bienes, este derecho subsistirá en tanto no contraiga matrimonio o concubinato.

Este derecho de alimentos no es novedoso, y de ninguna manera controvierte la libertad de testar, ya que la ley busca proteger a un grupo comúnmente vulnerable como las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de la tercera edad.

Además, estas limitaciones de la libertad individual del testador no son absolutas sino que exigen

- a) Dependencia económica previa al testador;
- b) En caso de los hijos, hasta los 16 años;
- c) Siempre que no tengan bienes para mantenerse;
- d) Y en el caso de la esposa o concubina supérstite, hasta que contraiga nupcias o un nuevo concubinato; y
- e) No habrá obligación de dar alimentos sino a falta o por imposibilidad de los parientes más próximos en grado.

Por tanto, esta propuesta de modificaciones del testamento agrario busca proteger a mujeres y a niños, así como personas mayores que dependían económicamente del ejidatario, y que no tengan bienes suficientes para mantenerse.

Con las reglas que se proponen se maximiza el sentido social de la propiedad agraria, en beneficio no sólo del nuevo ejidatario sino de la familia rural.

Por otra parte, se establece la obligación para el fedatario público de que cuando se hereden bienes agrarios ante su

persona y fe pública, dé aviso al Registro Agrario Nacional de la entidad federativa que corresponda dentro de los 30 días naturales siguientes a fin de contar con información puntual y oportuna sobre la situación patrimonial agraria, lo que sin duda beneficiará tanto a los sujetos de derecho agrario como a las autoridades agrarias para resolver con mayor prontitud los problemas en materia de sucesiones.

Otra novedad es la existencia de un plazo cierto para que el heredero que no se encuentre en posesión de la parcela reclame su derecho en un plazo no mayor de tres años siguientes al fallecimiento del titular, a fin de que haya un plazo perentorio para que se regularice la tenencia de la tierra rural.

Se estima que el plazo es suficiente para que quien tiene un derecho constituido por el testamento agrario promueva en su interés personal la posesión de la parcela, y para el caso de la inexistencia de dicho interés se propone que prescriba su derecho, dando paso a una sucesión legítima donde reclamen quienes tenga legitimación para ello.

Finalmente, esperamos que la presente propuesta sea acogida e impulsada por todas las fuerzas políticas a fin de que haya mayor seguridad jurídica en el campo y mayor protección a la mujer y a la niñez del sector agrario.

Por lo expuesto, se propone lo siguiente:

### **Decreto que reforma el artículo 17 de la Ley Agraria**

**Único.** Se **reforma** el artículo 17 de la Ley Agraria, para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 17.** El ejidatario tiene la facultad de designar a quien deba sucederle en sus derechos sobre la parcela y en los demás inherentes a su calidad de ejidatario, para lo cual bastará que el ejidatario formule una lista de sucesión en la que consten los nombres de las personas y el orden de preferencia conforme al cual deba hacerse la adjudicación de derechos a su fallecimiento. Los derechos sobre la parcela son indivisibles, por lo que su titular sólo podrá designar libremente a una persona, pudiendo ser el o la cónyuge, la concubina o el concubinario, uno de sus hijos, uno de sus ascendientes o cualquier otra persona que libremente designe de acuerdo con su voluntad.

En caso de que el ejidatario sea titular de dos o más parcelas, podrá formular una lista de sucesión para cada una de

ellas, entendiéndose que hereda los derechos inherentes a su calidad de ejidatario con relación a cada parcela.

Los herederos estarán obligados a dar alimentos con los productos de la parcela a los hijos menores que dependían económicamente del ejidatario fallecido, hasta que cumplan 16 años, a los hijos cualquiera que sea su edad cuando estén totalmente incapacitados, física o mentalmente, para trabajar, a los padres que igualmente dependen económicamente siempre que no tengan bienes, y al cónyuge, la concubina o el concubinario superviviente siempre que no tenga bienes, este derecho subsistirá en tanto no contraiga matrimonio o concubinato. No habrá obligación de dar alimentos sino a falta o por imposibilidad de los parientes más próximos en grado.

La lista de sucesión deberá ser depositada en el Registro Agrario Nacional o formalizada ante fedatario público, quien dará aviso a dicho órgano registral en la entidad que corresponda dentro de los 30 días naturales siguientes. Con las mismas formalidades podrá ser modificada por el propio ejidatario, en cuyo caso, será válida la última disposición que haya realizado antes de su muerte.

El sucesor designado como preferente que no se encuentre en posesión de la parcela deberá reclamar su derecho ante los tribunales competentes en un plazo no mayor de tres años siguientes al fallecimiento del titular.

### **Transitorio**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de febrero de 2012.— Diputados: Oralia López Hernández, María Hilaria Domínguez Arvizu, Julián Francisco Velázquez y Llorente, Víctor Manuel Galicia Ávila (rúbricas).»

**Se turna a la Comisión de Reforma Agraria, para dictamen.**

---

INSTITUTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTERIOR

---

«Proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta al Ejecutivo federal, a la SRE y al Instituto de los Mexicanos en el Exterior a realizar un foro de consulta para crear la ley

de éste e integrar a los ex consejeros en el consejo consultivo, a cargo del diputado Jorge Humberto López Portillo Basave, del Grupo Parlamentario del PRI

El que suscribe, Jorge Humberto López Portillo Basave, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo establecido en el numeral 3 del artículo 62 del Reglamento de la Cámara de Diputados somete a consideración de esta soberanía proposición con puntos de acuerdo, al tenor de las siguientes

### Consideraciones

En las últimas décadas se ha incrementado desmedidamente el número de emigrantes en 11 millones de mexicanos fuera del país; ello sitúa a México como el tercer país con mayor población que vive fuera de su territorio, después de China e India. Se encuentra el mayor número de mexicanos en Estados Unidos y Canadá, además de que se extiende la presencia de connacionales en otras partes del mundo, debido a la carencia de oportunidades y las asimetrías económicas se convierte en la causa fundamental de la salida acelerada de migrantes al extranjero, en busca de mejores ingresos.

En ese tenor, el Estado, a fin de proteger a los mexicanos que trabajan y viven en el exterior, Estados Unidos y Canadá, centró su atención en los servicios consulares para así proteger a los connacionales en el exterior contra la discriminación y la explotación, vinculándose el gobierno mexicano con sus migrantes en el exterior, principalmente en Estados Unidos y Canadá.

Por tal situación, se crearon en 2000 el PCME y OPME. Empero, en 2003 ambos se fusionaron para crear el Instituto para los Mexicanos en el Exterior (IME) a fin de atender la magnitud de flujo de emigrantes con la aplicación de diversas actividades de protección y promoción de sus derechos, a través de programa que buscan atender en su conjunto las políticas interior y exterior de las comunidades de migrantes, el Instituto de los Mexicanos en el Exterior enlazó la relación del Estado con la comunidad de emigrantes, promoviendo diversos programas de educación, salud, economía, deporte, promoción cultural y civismo entre la comunidad mexicana en el exterior.

Es un hecho que la política de vinculación del Estado con sus migrantes en el exterior ha cambiado profundamente en los últimos 20 años, a través del Instituto de Mexicanos en

el Exterior, convirtiéndose en el medio de comunicación con las comunidades emigrantes, expandiendo los servicios consulares, asumiendo una tarea tradicionalmente reservada a los países de destino, pero como una estrategia para proteger a sus nacionales, como es el caso de Estados Unidos.

Por eso, el hecho de que el gobierno asuma su responsabilidad, reconociendo su obligación por el bienestar de sus connacionales, incluso después que éstos hayan abandonado el país, eliminando obstáculos más allá de su territorialidad, a través de las instituciones del Estado fortalece los lazos con las comunidades migrantes.

Pero no basta crear en este caso el Instituto de los Mexicanos en el Exterior, con el carácter de órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores, con un aspecto innovador que incluye un consejo consultivo dividido en seis comisiones dedicadas a diferentes áreas de la política migratoria.

Es necesario fortalecer a las instituciones, más aún cuando ésta atiende a los migrantes, Institución que recopila información sobre el número de migrantes atendidos por sus programas, sin duda, es necesario fortalecerlo creando la Ley del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, así como la integración de forma permanente de los ex consejeros reconocidos por sus méritos y trayectoria, con las facultades necesarias para crear programas que busquen el regreso de los migrantes a México, que no abandonarán el territorio o que su estancia en el exterior sea temporal, así como la inclusión de los migrantes en la agenda nacional.

Por lo expuesto, se someten a consideración de esta soberanía los siguientes

### Puntos de Acuerdo

**Primero.** Se exhorta al Poder Ejecutivo, a la Secretaría de Relaciones Exteriores y al Instituto de los Mexicanos en el Exterior a realizar un foro de consulta a efecto de crear la Ley Instituto de los Mexicanos en el Exterior, y la integración de los ex consejeros en el consejo consultivo.

**Segundo.** El foro deberá realizarse con académicos, especialistas, investigadores, organizaciones no gubernamentales y público interesado en el tema.

**Tercero.** Crear la Ley del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, programas que busquen el regreso de los migran-

tes a México, y que su estancia en el exterior sea temporal, así como la inclusión del tema de los migrantes en la agenda nacional.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de febrero de 2012.— Diputado Jorge Humberto López Portillo Basave, (rúbrica).»

### Se turna a la Comisión de Relaciones Exteriores, para dictamen.

---

#### DÍA DEL CAMPESINO

---

«Proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta al Ejecutivo federal a expedir un decreto por el que se declare Día del Campesino el 10 de abril de cada año, a cargo del diputado Ignacio Téllez González, del Grupo Parlamentario del PAN

El suscrito, Ignacio Téllez González, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXI Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 79, numeral 1, fracción II, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de este pleno proposición con punto de acuerdo por el que la Cámara de Diputados hace un atento exhorto al Ejecutivo federal para que expida un decreto por medio del cual se declare Día del Campesino el 10 de abril de cada año.

#### Consideraciones

Que el campesinado en el sistema político mexicano, la tierra y la lucha por ella, ha sido parte fundamental de nuestra historia y del ideario de muchos grupos sociales.

Que el artículo 27 de la Carta Magna da cuenta de la importancia de la figura del campesino en la sociedad mexicana.

Que conforme a dicho mandato constitucional, fracción XX, el Estado promoverá el desarrollo rural integral con el propósito de garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional.

Que el campesinado ha sido parte sustantiva del proceso de industrialización y transformación económica del país, sirviendo como fuente de alimentos y de materias primas desde los años setenta.

Que conforme al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el sector agropecuario, junto con el pesquero, es estratégico y prioritario para el desarrollo del país porque, además de ofrecer los alimentos que consumen las familias y proveer de materias primas para las industrias manufactureras y de transformación, se ha convertido en un importante generador de divisas al mantener un gran dinamismo exportador.

Que las actividades primarias, con más de 6 millones de empleados en el primer trimestre de 2011, son fuente de empleo para muchas familias del medio rural, con diversas prestaciones y servicios sociales que les permiten mejor calidad de vida.

Que México se mantiene como uno de los principales productores de alimentos a escala mundial, con una producción creciente que le permite enfrentar las necesidades de la población, gracias a la capacidad de los campesinos del país.

Que con las actividades productivas del campo se contribuye a la seguridad alimentaria del país, a través del acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer las necesidades alimenticias de la población.

Que para el Partido Acción Nacional, el campesino es prioridad en la vida social, económica y política de México.

Que el campo y las personas que ahí habitan han sido, son y serán parte fundamental de la historia y del desarrollo del país, por lo que los representantes del PAN en la Cámara de Diputados consideramos meritorio contar con un día al año en que se reconozca la figura del campesino.

Que en la cultura azteca, el cuarto mes del año estaba dedicado a Centéotl, Cinteotl o Centeocihuatl, dios principal del maíz; y que el 10 de abril se conmemora la muerte de Emiliano Zapata, revolucionario comprometido con la causa campesina.

Por lo expuesto, someto a consideración del pleno de esta soberanía el siguiente

#### Punto de Acuerdo

**Único.** Se exhorta respetuosamente al Ejecutivo federal a expedir un decreto por medio del cual declare Día del Campesino el 10 de abril de cada año.

México, Distrito Federal, a 21 de febrero de 2012.— Diputado Ignacio Téllez González (rúbrica).»

### Se turna a la Comisión de Agricultura y Ganadería, para dictamen.

---

#### ESTADO DE GUERRERO

---

«Proposición con punto de acuerdo, relativo a la protección de la Laguna de Tres Palos, Guerrero, a cargo del diputado Alejandro Carabias Icaza, del Grupo Parlamentario del PVEM

El que suscribe, Alejandro Carabias Icaza, diputado integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México de la LXI Legislatura, en ejercicio de la facultad que otorga la fracción I del artículo 60., 79, numeral 2, y demás relativos y aplicables del Reglamento para la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía la siguiente proposición con punto de acuerdo mediante el cual se exhorta respetuosamente al Ejecutivo federal, al Ejecutivo de Guerrero y al honorable ayuntamiento de Acapulco para que elaboren un programa de protección de la Laguna de Tres Palos, al tenor de las siguientes:

#### Exposición de Motivos

La Laguna de Tres Palos se ubica a sólo 26 kilómetros al Sureste del centro de Acapulco de Juárez y a 4 km de Puerto Marqués, entre las coordenadas 16° 47' y 16° 49' de latitud norte y 99° 39' y 99° 47' de longitud oeste; posee una extensión aproximada de 55 km<sup>2</sup> (Sevilla et al., 1980). Se sitúa entre el río La Sabana -que descarga en la parte norte de la laguna- y el río Papagayo que sale al mar a unos 2.5 kilómetros al sur de la laguna (Mañón-Ontiveros, 1985).

La Laguna de Tres Palos es un cuerpo de agua somero, su profundidad máxima es de 7.0 m, la media de 3.43 m, la longitud máxima de 15.85 km y el ancho máximo de 5.85 km; presenta un canal de cinco kilómetros a través del cual se ha comunicado con el mar cerca de donde descarga el río Papagayo. En cuanto al área inundable, existe una cota de altura máxima que se ha calculado en 1.06 m, y que resulta en la cota de protección para evitar inundaciones al aeropuerto (Alcocer y Escobar, 1993).

La zona constituye el área natural de expansión de la Ciudad de Acapulco, municipio de Acapulco de Juárez, Guerrero, por lo que en años recientes el crecimiento urbano de la zona es mayor, ubicándose en sus cercanías nuevas unidades habitacionales, pero también industrias de grandes dimensiones.

La población asentada cerca de la cuenca del río La Sabana es de aproximadamente 365 mil habitantes, sin servicios urbanos suficientes para desechar sus residuos domésticos e industriales. Cerca de la cuenca se ubican 47 comunidades, de las cuales 33 están distribuidas a lo largo del río y 14 alrededor de la laguna, según datos del censo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI 2005).

Desafortunadamente, desde hace varios años, la cuenca del Río de la Sabana-Laguna de Tres Palos, ha venido enfrentando graves problemas de contaminación que influyen negativamente para el desarrollo y progreso de las 33 poblaciones que se encuentran asentadas a lo largo de la misma; poblaciones que cuentan con un número aproximado de 400 mil habitantes, de los cuales 30 mil se encuentran ubicados en poblaciones de tipo rural.

La Laguna es el único contenedor de los desechos del río La Sabana, que en su trayecto es colector de aguas residuales de diversas comunidades, factor que ha originado la contaminación del cuerpo de agua e incluso ha causado la muerte de peces y la aparición de enfermedades de la piel y ojos.

Es importante resaltar que esta Laguna no cuenta con un cauce alterno de agua limpia que disminuya la espesura de los desechos domésticos y permita sanear un poco el líquido. No obstante, cuando el alto flujo del río causado por las lluvias, hace que el agua de la laguna llegue a su máximo nivel, se realizan la apertura temporal de la bocanilla de Boca Vieja que comunica a la Laguna de Tres palos con la zona marítima litoral, para bajar el nivel de la laguna y permitir la entrada del agua de mar y especies marinas, con la finalidad de mejorar las interacciones ecológicas de ese hábitat y también mantener y hacer más eficiente la importante actividad pesquera del lugar.

Adicionalmente, en la cuenca alta, media y baja, el uso inadecuado de sistemas de explotación agropecuaria y forestal han provocado el arrastre de enormes cantidades de suelo, con importantes efectos nocivos sobre la flora y la fauna de la cuenca alta; las aguas negras que durante más de 25 años han drenado crudas hacia la laguna de tres palos debido a la

cobertura parcial del sistema de alcantarillado e infraestructura insuficiente para su tratamiento; las aguas residuales que se generan en las poblaciones de la cuenca del río de la sabana; la gran cantidad de basura que se genera; la disposición inadecuada de excretas; la proliferación de maleza acuática y reducción de oxígeno que trae como consecuencia mortandad de las diversas especies de peces, entre otros factores, han generado un alto índice de contaminación en la cuenca Río de la Sabana-Laguna de Tres Palos.

Es importante mencionar que en diversas declaraciones en medios de comunicación. La Comisión Nacional del Agua (Conagua), detectó focos rojos por contaminación, acumulación de basura y descargas de aguas negras clandestinas en el río de la sabana y la laguna de Tres Palos.

El subdirector de Consejos de Cuenca, Gestión Social y Atención a Emergencias de la Conagua, informó el pasado mes de octubre, que existe un programa de saneamiento de la microcuenca que incluye acciones a corto, mediano y largo plazos, pero en este caso se requerirán al menos cinco años para sanearlas.

El mismo funcionario federal durante los *Foros regionales del agua* en este 2010, comentó que durante los trabajos de monitoreo de las cuencas se realizó un estudio sobre los focos rojos de contaminación del río de la Sabana y de la laguna de Tres Palos y se detectaron acumulamiento de basura y descargas de aguas negras clandestinas. “Todas las descargas de aguas negras no están registradas y en lugar de estar siendo descargadas a una fosa séptica o red de drenaje son vertidas al Río de la Sabana y la Laguna de Tres Palos”.

Asimismo, se hizo mención que las unidades habitacionales, como las que están ubicadas en la zona de Llano Largo, y que no cuentan con plantas de tratamiento están arrojando las aguas crudas al río y eso nos afecta. “Las casas habitación que de una manera clandestina se están conectando y no cuentan con planta de tratamiento y el agua llega cruda en su estado natural al río y nos afecta...estamos trabajando en el río de la Sabana y la Laguna de Tres palos haciendo estudios y acciones para el mejoramiento de la microcuenca”.

Habitantes de las diversas poblaciones que se encuentran asentadas en la cuenca del río de la sabana, preocupados por la problemática que actualmente enfrentan, han realizado gestiones ante las autoridades federales, locales y municipales competentes con el objeto de dar una solución pronta

a la misma, dado que se trata de un asunto de gran prioridad.

Asimismo, pescadores y representantes de las 32 cooperativas de la laguna de Tres Palos han exigido a las empresas constructoras Casas Ara, Geo y Homex el resarcimiento de daños económicos y ambientales por la contaminación de la laguna, ya que han denunciado que durante más de 20 años, la laguna, ha sido utilizada como depósito final de aguas residuales, lo que ha ocasionado afectaciones económicas a los habitantes de las comunidades ribereñas y aledañas.

Los pobladores han denunciado que los desarrollos de Ara y Homex no tienen plantas tratadoras de aguas residuales, la única es la de la unidad Vicente Guerrero, pero nunca ha funcionado. Así las cosas, todas las aguas históricamente han sido vertidas crudas a la laguna de Tres Palos.

Como respuesta a las múltiples peticiones realizadas por la ciudadanía, principalmente de los pescadores de la laguna de Tres Palos, la Comisión Nacional del Agua procedió a realizar un análisis exhaustivo del problema, elaborando un proyecto integral de saneamiento de la cuenca río de la sabana - laguna de Tres Palos, cuyos estudios arrojaron como resultado:

Proliferación de algas nocivas; disminución de oxígeno disuelto y maleza acuática; en el que se determinaron acciones prioritarias para aminorar la problemática, a realizarse a corto, mediano y largo plazos, con el concurso de los tres niveles de gobierno; se determinó, en el año 2002, que deberían realizarse con carácter urgente, entre otras, las siguientes acciones: obras para la captación de aguas residuales; terminación de la segunda etapa de la planta de tratamiento de aguas residuales de renacimiento; terminación del programa de saneamiento integral del área de influencia de renacimiento; construcción de la planta de tratamiento de aguas residuales de paso limonero; la rehabilitación y el desazolve de alcantarillado sanitario ciudad renacimiento - colonia zapata; la ampliación de drenaje sanitario valle de la sabana; el establecimiento y rehabilitación del hábitat para la vida silvestre en la laguna de tres palos; programa de plantación, protección y acciones agroforestales; acciones en materia de saneamiento, fomento sanitario y atención médica, vigilancia de la calidad sanitaria de las fuentes y sistemas de distribución de agua para consumo humano.

No obstante lo anterior, a la fecha, los recursos necesarios, que en su momento se estimaron para la realización de las

citadas acciones no han sido suficientes y las acciones pertinentes no se han llevado a cabo de manera total ni adecuada para frenar y revertir el daño ecológico que ha sufrido la laguna de Tres Palos.

Por las razones anteriormente expuestas, esta H. Comisión Permanente, solicita a los gobiernos Federal, Estatal y Municipal se lleven a cabo las acciones que permitan proteger, restaurar y manejar de manera integral y sustentable la laguna de Tres Palos, acorde con sus características ecológicas (originales), que garanticen mantener los servicios ambientales que presta el humedal así como sus atributos físicos, biológicos y culturales para el goce de las presentes y futuras generaciones.

En este sentido, es urgente que se lleven a cabo las siguientes acciones:

- Realizar un diagnóstico de la situación física, biológica y social de la Laguna de Tres Palos que permita definir acciones para su protección, restauración y manejo sustentable.
- Diseñar instrumentos de política ambiental que permitan el saneamiento de la Laguna Tres Palos
- Promover la planeación participativa para la protección, restauración y manejo sustentable de la Laguna de Tres Palos.
- Establecer un Plan de Acción que incluya programas y proyectos específicos para la protección, restauración y manejo sustentable de la Laguna Tres Palos con la participación de los dueños de los predios adyacentes y los usuarios de la laguna.
- Diseñar de manera Participativa el Plan de Manejo de la Laguna de Tres Palos lo que implicaría establecer los criterios y lineamientos bajo los cuales se podrían llevar a cabo las actividades productivas, de conservación y de investigación dentro de la laguna.
- Promover actividades productivas y de servicios que garanticen la protección, restauración y manejo sustentable de la Laguna.

Por lo expuesto, y con fundamento en los artículos 58 y 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se pone a conside-

ración del Pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión la siguiente proposición con

### Punto de Acuerdo

**Primero.-** Se exhorta al Gobierno Federal, para que realice un diagnóstico de la situación física, biológica y social de la Laguna de Tres Palos que permita definir acciones para su protección, restauración y manejo sustentable.

**Segundo.** Se exhorta a los gobiernos federal, del estado de Guerrero y del honorable ayuntamiento constitucional del municipio de Acapulco de Juárez, elaboren un programa de acciones conjuntas que permitan, inhibir la contaminación de la laguna, el saneamiento y la promoción de actividades productivas y de servicios que garanticen la protección, restauración y manejo sustentable de la Laguna de Tres Palos.

**Tercero.** Se exhorta a los gobiernos federal, del estado de Guerrero y al honorable ayuntamiento constitucional del municipio de Acapulco de Juárez para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, y hasta en tanto no se realicen las medidas indicadas en los dos puntos anteriores no se continúe autorizando la construcción de desarrollos habitacionales en los márgenes o cercanías de la Laguna de Tres Palos, ya que dichos desarrollos comprometen gravemente la viabilidad futura de la misma, así como la de las poblaciones humanas asentadas en sus inmediaciones.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de febrero de 2012.— Diputado Alejandro Carabias Icaza (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, para dictamen.**

---

ESTADO DE VERACRUZ

---

«Proposición con punto de acuerdo, a fin de que se revise el proceso de otorgamiento de concesión para operar la mina Caballo Blanco, en Veracruz, a cargo de la diputada Teresa Guadalupe Reyes Sahagún, del Grupo Parlamentario del PT

La suscrita Diputada Federal a la Sexagésima Primera Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, con fundamento en los artículos 93, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 45, nu-

meral 4, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 79, numeral 1, fracción II, 79, numeral 3, fracción IV, 158, numeral 1, fracción VII, y 198, numerales 1, 2 y 3 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a su consideración la siguiente proposición con punto de acuerdo, atendiendo a las siguientes

### Consideraciones

Las condiciones ecológicas y climáticas en nuestro país, no se encuentran alejadas para nada de una realidad amenazante de volverse aún más crítica día con día.

Pese a las múltiples evaluaciones y recomendaciones para redoblar los esfuerzos por disminuir los altos índices de contaminantes, hechas por organismos internacionales y de especialistas en materia de medio ambiente, las autoridades tanto nacionales como locales no han logrado alcanzar en un mínimo el grado de disminución del deterioro ecológico a nuestros ecosistemas y el medio ambiente en general.

Es una pena decir que, México depende de los países con mayor capacidad económica para someterse a un cambio basado a las medidas preventivas en cuestión de emisión de contaminantes y la mejora de tecnologías para evitar un mayor daño.

Se sabe bien que México tiene que aumentar de manera urgente su capacidad de inversión con un monto cercano al 4.5 por ciento del Producto Interno Bruto para remediar, restituir o prevenir los problemas generados por el daño ambiental ocasionado en todo su territorio, según lo calculaba el Inegi al menos hace un par de años, es decir, hablamos de unos 650 mil millones de pesos, calculados en costos de finales de 2011 y sin considerar una pérdida promedio anual de unas 258 mil hectáreas de bosques y selvas.

No es extraño escuchar comentarios que hablan sobre el papel del medio ambiente en deterioro y el desarrollo de enfermedades en las personas, por ejemplo, al hacer que la contaminación se condense en una zona determinada, esto también acarrea problemas como la rinitis alérgica, por la aspiración del polvo emanado por los desechos materiales que se combinan con el aire, por ejemplo.

Se sabe bien que los químicos vertidos al aire pueden causar resequedad de las mucosas, irritación y comezón en la piel, así como numerosos problemas cardíacos y vasculares. También es perceptible una disminución de la capacidad sanguínea para transportar compuestos nutritivos, de oxíge-

no a todas las áreas del organismo, además de provocar diversos trastornos como asma, cáncer bronquial, bronquitis, problemas óseos, enfisema pulmonar y problemas cardiovasculares como trombosis e infartos, entre otros.

No obstante a las anteriores consideraciones, aún existen firmes intenciones de conseguir un beneficio económico a costa de lo que sea; incluyendo el daño patrimonial, económico y ecológico de quienes se opongan a la ejecución de los proyectos.

Ejemplo de ello, se tiene en el estado de Veracruz, al noreste de esta entidad, donde la empresa canadiense Gold Group Mining Incorporate, asociada a la Minera Cardel, SA de CV, lleva a cabo la etapa de exploración para la extracción de oro, aún sobre el daño incalculable a diversas zonas productivas y ecológicas de los municipios de Alto Lucero y Actopan en dicho estado.

Es pertinente mencionar que esta empresa prevé obtener ingresos de alrededor de mil millones de dólares al año, además de poner en pleno funcionamiento la fase de explotación de la mina a partir de este año 2012.

Por otra parte, debemos comentar que desde un inicio para su proyección y puesta en marcha, su planeación estuvo plagado de irregularidades como: denuncias por la elaboración de un impacto ambiental a modo, que minimiza los riesgos de la operación de la mina, en beneficio de la empresa extranjera que la explotará, a lo que se suman casos de funcionarios corruptos donde hay desde alcaldes, funcionarios de la Semarnat y diputados locales, que llegaron a establecer “acuerdos” con los directivos de dicha empresa minera y así pasar por alto algunos requisitos o impedimentos que deberían formar parte del impacto ambiental.

También es pertinente aclarar que para la explotación de la mina principalmente, y de otras actividades concernientes a su actividad, deberán ser utilizados un aproximado a las 25 toneladas diarias de explosivos, según lo consideran diversos estudios realizados por grupos y organizaciones de la sociedad civil, tales como “La Asamblea Veracruzana de Iniciativas y Defensa Ambiental”, misma que está conformada por al menos 30 organizaciones que defienden el medio ambiente en el estado de Veracruz.

Por si fuera poco, se debe decir que este mega-proyecto, se encuentra muy cerca de la Planta Núcleo-eléctrica de Laguna Verde, a tres kilómetros apenas de su reactor, motivo suficiente para detener sus operaciones, pues otro tipo de pro-

yectos como fueron: la construcción de una presa cercana a las instalaciones de la planta nuclear, así como de la terminación de las vías de ferrocarril Veracruz-Tampico, fueron cancelados por poner en riesgo las operaciones de dicha planta, debido a que en los dos casos se constató que el uso de materiales explosivos, la generación de movimientos telúricos y las vibraciones como producto de las actividades cotidianas estas empresas, en definitiva siempre tendrían en jaque al sistema automatizado de emergencia del complejo núcleo-eléctrico.

Otra anomalía derivada de sus funciones es que existen evidencias de que la empresa minera utiliza para su beneficio las vialidades, infraestructura recién reacondicionada, caminos vecinales remozados e inclusive las zonas y trayectos en resguardo para situaciones de desalojo por evacuaciones en caso de una emergencia en la planta nucleoeléctrica.

Finalmente, hemos de decir que este mega-proyecto por sus características de trabajo industrial y de uso de explosivos para la extracción de los materiales, objetivo de sus actividades, además de la proximidad a la planta nuclear de Laguna Verde, además del daño irreversible que se causaría a la salud de pobladores aledaños por las sustancias tóxicas vertidas al manto freático como el cianuro, utilizado en la extracción de oro, hacen a todas luces un proyecto inviable, sin embargo, la postura de esta proposición es que sean las autoridades y las ramas de especialistas quienes fundamenten tal inviabilidad o su aprobación, si este fuera el caso.

Por lo expuesto, sometemos a su consideración la siguiente proposición con

### **Punto de Acuerdo**

**Único.** La Cámara de Diputados expresa su preocupación en relación con el proyecto de explotación de la mina “Caballo Blanco”, que fue concesionada a la empresa Gold Group Mining Incorporate, por lo que hace un atento llamado al Ejecutivo federal y al gobierno del estado de Veracruz, para que a través de las dependencias de la administración pública federal y de dicha entidad federativa, instrumente las medidas pertinentes para la revaloración de la entrega de los permisos y de la concesión para la realización de las actividades de esta mina.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de febrero de 2012.— Diputada Teresa Guadalupe Reyes Sahagún (rúbrica).»

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

### **MIGRANTES**

«Proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta al Ejecutivo federal, a la SRE y al Instituto de los Mexicanos en el Exterior a incluir a los migrantes en la entrega de los premios nacionales, a cargo del diputado Jorge Humberto López Portillo Basave, del Grupo Parlamentario del PRI

El que suscribe, Jorge Humberto López Portillo Basave, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo establecido en el numeral 3 del artículo 62 del Reglamento de la Cámara de Diputados somete a consideración de esta soberanía proposición con puntos de acuerdo, al tenor de las siguientes

### **Consideraciones**

La premiación es un proceso de motivación que tiene implicaciones individuales hacia metas o fines determinados que impulsan a la persona a realizar acciones para persistir en ellas hasta culminarlas. En ese sentido se debe reconocer el enorme talento de los connacionales en el extranjero.

Nuestro país ocupa el primer lugar mundial en salida de emigrantes. Cruzar la frontera de manera ilegal y dejar a los seres amados, ir por caminos solitarios, confiar en desconocidos, aprender un nuevo lenguaje y normas culturales, buscar empleo en un ambiente diferente son actividades que entrañan riesgos e influyen en los migrantes, cuyo único delito es querer trabajar, arriesgando incluso la vida para poner comida en el plato de miles de mexicanos. Además, se les deniegan los servicios básicos por no ser ciudadanos o residentes legales de los países donde van a trabajar, como educación, salud y servicios sociales, ameritan un gran esfuerzo.

Es necesario reconocer mediante los premios y las recompensas que establece la ley los esfuerzos de los grupos migratorios y de las comunidades quienes ejemplifican una sólida tendencia hacia la ayuda mutua que facilita la integración social y que, por ende, contribuye a la cohesión social entre sus comunidades.

Independientemente de estar fuera de su país, es necesario reconocer que hay talento en los emigrantes, reconociendo los logros de quienes trabajan por el bienestar de su familia pensando en el bien común de sus comunidades de origen.

El fuerza de los migrantes no es únicamente el aspecto económico sino también en otros ámbitos, contribuyendo al de-

## TRATA DE PERSONAS

sarrollo deportivo, cultural, humano, artístico, social y de otras aéreas que tienen efecto en su país de residencia y en México.

Es necesario reconocer los méritos de los migrantes, con particular relevancia de los que contribuyan al bien común en cualquier disciplina, y en diferentes niveles, implantando mecanismos de reconocimiento que estimulan la promoción de sus logros, creando mecanismos para que el Estado premie su trabajo, resaltando el esfuerzo que implica realizarlo fuera de su cultura y de su país.

En ocasiones, los logros de los migrantes pasan inadvertidos. De ahí el objetivo de reconocer el trabajo, el esfuerzo, la creatividad y el talento de los migrantes que han sobresalido en algún campo o contribuido en diferentes formas de actividades, tanto inmigrantes documentados como indocumentados, en favor de sus comunidades o en defensa de los derechos humanos de los migrantes.

Por lo expuesto, se someten a consideración de esta soberanía los siguientes

### Puntos de Acuerdo

**Primero.** Se exhorta al Poder Ejecutivo, al Instituto de los Mexicanos en el Exterior y a la Secretaría de Relaciones Exteriores a integrar a los emigrantes connacionales, ilegales o legales, en la entrega de los premios nacionales considerados en la ley respectiva.

**Segundo.** El premio deberá entregarse a los emigrantes, ilegales o legales, que hayan realizado actos, trabajos o cualquier actividad que contribuya a mejorar la calidad de vida de los mexicanos o de la protección de los derechos humanos de los migrantes, en especial connacionales.

**Tercero.** El Instituto de los Mexicanos en el Exterior será el promotor de candidaturas de los migrantes a los premios.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de febrero de 2012.— Diputado Jorge Humberto López Portillo Basave (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Relaciones Exteriores, para dictamen.**

«Proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta a las autoridades de Chihuahua a realizar las investigaciones necesarias en las desapariciones y los decesos de mujeres en Ciudad Juárez; y al fiscal general de la entidad, a atender las denuncias sobre víctimas desaparecidas formuladas por familiares y organizaciones de la sociedad civil, y agilizar las pesquisas para detectar y sancionar a victimarios y redes de trata de personas, a cargo de la diputada Rosi Orozco, del Grupo Parlamentario del PAN

La suscrita, Rosi Orozco, diputada federal del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la LXI Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 79, numeral 1, fracción II, numerales 2 y 3, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta honorable Cámara el presente punto de acuerdo al tenor de los siguientes

### Antecedentes

1. Un estudio realizado por Fabiola Vargas Valencia investigadora del Colegio de la Frontera Norte, refiere que cada semana, en la madrugada, por cinco rutas distintas, llegan a Tijuana autobuses y aviones con decenas de niñas y mujeres de 3 a 65 años de edad para ser forzadas a prostituirse.

La investigación, identificó cinco rutas de tratantes de personas, una de ellas es trazada desde Tijuana hasta Ciudad Juárez y Sonora pasando por Nogales, Caborca y Agua Prieta. Testigos consultados por la citada investigadora, refieren que algunas de esas mujeres fueron asesinadas en Ciudad Juárez.

2. Marisela Ortiz, María Luisa García Andrade y Norma Esther Andrade, fundaron la organización “Nuestras Hijas de Regreso a Casa” (NHRC). En compañía de otras organizaciones han realizado movilizaciones para ampliar los frentes de su denuncia y su fundamento: exigir justicia plena a autoridades locales y federales. A principios de 2003 fueron hallados una docena de cuerpos en la periferia de Ciudad Juárez, incrementando la indignación y energía de esas demandas.

Esta misma organización, denunció en enero de 2011, ante medios de comunicación la posibilidad de Trata de Personas en Ciudad Juárez; y que datos referidos en el Antecedente anterior del presente punto de acuerdo, ubican a este Muni-

cipio como parte de una de las rutas de tratantes de personas.

3. El gobierno federal elaboró el “Programa Integral” contra la violencia en Ciudad Juárez, cuyos resultados fueron mínimos, a juicio de organizaciones no gubernamentales de Chihuahua, en contraste con el despliegue de publicidad y propaganda cuando se difundió su contenido, el que se enfocó en la asistencia a la familia de las víctimas y vigilancia temporal de un contingente de la entonces Policía Federal Preventiva.

4. En 2003, se creó la “Fiscalía mixta”, entre la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua y la Procuraduría General de la República, nombrándose “Comisionada” especial a Guadalupe Morfín, ex presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, a fin de restablecer el tejido social en Ciudad Juárez.

5. Por invitación de la Secretaría de Relaciones Exteriores, viajó hacia finales de 2003 a Ciudad Juárez un grupo de expertos de la Organización de las Naciones Unidas, para elaborar un diagnóstico sobre las acciones policiaco-judiciales de las autoridades mexicanas.

6. Al activismo social y divulgación de nueva información en la prensa sobre casos de feminicidio en Ciudad Juárez, se sumó el informe de Amnistía Internacional de agosto de 2003, registrando más de trescientos homicidios dolosos, un centenar de homicidios en serie y cuatrocientas desaparecidas entre 1993 y 2003.

7. En 2004, la Procuraduría General de la República nombró a María López Urbina, como Fiscal Especial para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, adscrita a la Subprocuraduría de Derechos Humanos y Servicios a la Comunidad.

8. En marzo de 2004, se reportaron escasos avances, aunque se brindó asistencia a familias de víctimas e intentó atenuar la violencia en esa frontera norte, a ese mes y año ya había pendientes de resolución, un centenar de homicidios contra mujeres, de los más de trescientos, que según datos de organizaciones no gubernamentales ocurrieron entre 1993 y 2003.

9. El viernes 22 de julio de 2011, Agentes de la Policía Federal y de la Fiscalía de Chihuahua detuvieron en Ciudad Juárez a 500 hombres y 530 mujeres, es decir un total de mil treinta personas, por su presunta responsabilidad en los de-

litos de explotación sexual y Trata de Personas y localizaron a veinte mujeres menores de edad, que eran explotadas sexualmente en bares y hoteles de la zona.

10. Los detenidos fueron trasladados a las instalaciones de la Fiscalía de Chihuahua para continuar las investigaciones y hacer el cruce de información con Plataforma México, para conocer si cuentan con antecedentes penales y mandamientos ministeriales o judiciales.

El operativo se dio como parte de la Alerta Amber, un programa que inició en Estados Unidos de América y se ha ido extendiendo a varios países, entre ellos México, que involucra organizaciones sociales, ciudadanos y autoridades en la búsqueda de menores de edad que son reportados como robados o desaparecidos.

11. Al concluir el operativo referido en el Antecedente anterior, padres de menores desaparecidas solicitaron ayuda a la Fiscalía, con la esperanza de localizar a sus hijas. La activista María Luisa García Andrade, directora de la Organización no gubernamental “Nuestras Hijas de Regreso a Casa”, declaró que precisamente en ese mes de julio, desaparecieron cuatro adolescentes en el Centro de Ciudad Juárez, todas con el mismo perfil. Que generalmente ocurren esas desapariciones en calles aledañas a la catedral, cuando acuden en busca de trabajo o a comprar algo; que se trata de personas de tez morena clara, delgadas, 1.65 metros de estatura y cabello ondulado.

Meses atrás, la Organización referida, denunció que en la zona Centro existe una red de Trata de Personas, que por eso es que ya tiene conocimiento la autoridad competente. En ella señalan nombres y domicilios de los involucrados en la mencionada red. Esa denuncia provocó que María Luisa García Andrade y Marisela Ortiz, recibieran amenazas de muerte.

12. Respecto de esas amenazas, tres meses atrás, el 10 de marzo de 2011, las activistas María Luisa García Andrade y Marisela Ortiz, fueron amenazadas por miembros de la delincuencia organizada, en mantas que colgaron en planteles educativos de Ciudad Juárez, con mensajes conteniendo amenazas contra ellas y sus familias.

Para Marisela, la manta atribuida al grupo delictivo “la línea”, fue puesta en el plantel donde impartía clases, Escuela federal No. 60, colonia Infonavit Juárez Nuevo, ordenándosele no apoyar a García Andrade.

Dirigida a la activista García Andrade, fue colgada la manta en el Colegio de su hijo exigiéndole guardar silencio. Además, unos días antes de este hecho, su casa fue incendiada intencionalmente, por lo que con apoyo de la Secretaría de Gobernación salió de Ciudad Juárez, cambiando su residencia a la Ciudad de México.

13. También, el 2 de diciembre de 2011 la activista Norma Esther Andrade, de cincuenta y un años, madre de María Luisa García Andrade, fue baleada cuando abordaba su camioneta para trasladarse a su trabajo, en compañía de sus dos nietos menores. Un hombre le disparó en cinco ocasiones, causándole heridas en el torso, el hombro derecho y la mano derecha.

14. La Comisión de Derechos Humanos de Chihuahua, reporta que en los últimos dos años han sido asesinados en Chihuahua cinco activistas por el crimen organizado y otros doce han abandonado el país.

A pesar de que el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la seguridad pública es una función de la Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios, el Gobierno del Estado de Chihuahua, a través de la Fiscalía General, no ha obtenido resultados significativos en la investigación y persecución de estos delitos.

15. La trata de personas con fines sexuales, es el tercer negocio ilícito más lucrativo, después del tráfico de drogas y de armas a nivel mundial. Genera al año diez mil millones de dólares.

16. México ha suscrito y ratificado diversos instrumentos internacionales relacionados con la protección de las víctimas de los delitos, entre los que se encuentra la “Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional”, así como el “Protocolo para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños”, que establece que cada Estado parte considerará la posibilidad de aplicar medidas destinadas a prevenir la recuperación física, psicológica y social de las víctimas de la trata de personas, mediante el suministro de alojamiento adecuado, asesoramiento e información, en particular en relación con sus derechos jurídicos, en un idioma que las víctimas de la Trata de Personas puedan comprender; asistencia médica y psicológica; así como la posibilidad de adoptar medidas apropiadas que permitan a las víctimas de Trata de Personas permanecer en su territorio temporal o permanente, cuando proceda.

17. El 17 de febrero de 2009, se suscribió el Convenio Marco, cuyo objeto es establecer las bases de actuación coordinada e intercambio de información a fin de fortalecer y consolidar las redes de atención a las víctimas del delito a nivel nacional en cumplimiento a los compromisos establecidos en el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad. En su suscripción participaron las siguientes Dependencias Federales: Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Salud, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, el Instituto Nacional de Migración, el Instituto Nacional de Desarrollo Social y la Procuraduría General de la República.

### Considerandos

**Primero.** Que la indiferencia y falta de resultados de autoridades competentes en los casos de desapariciones y homicidios en Ciudad Juárez, estimula la creación de Asociaciones Civiles como la de “Nuestras Hijas de Regreso a Casa”, fundada por familiares y amistades de jóvenes desaparecidas o asesinadas en Chihuahua, para orientar a las familias afectadas, reclamar justicia jurídica y social para ellas, por medio de diferentes acciones, promover programas de rehabilitación ocupacional a fin de atender la salud física y afectiva de integrantes de dichas familias que lo soliciten.

**Segundo.** Que la impunidad que caracteriza a estos delitos en Ciudad Juárez, estimula a la delincuencia, para continuar cometiendo delitos de explotación sexual y Trata de Personas, así como de amenazas y atentados contra vidas humanas de familiares de esas víctimas que han desaparecido o se han hallado muertas. Esa victimización y re victimización en contra de mujeres que residen o trabajan en el Municipio de Ciudad Juárez, produce descomposición del tejido social en los diversos ámbitos de convivencia.

Más grave aún, cuando ante la pasividad de autoridades encargadas de investigar, los gobernados han tenido que organizarse desde la sociedad civil, para investigar y denunciar, han recibido amenazas y atentados contra su integridad física y contra su vida.

**Tercero.** Que es necesario alzar la voz desde el seno de este Órgano de Representación Popular, para condenar enérgicamente la pasividad en las investigaciones de casos denunciados de homicidios y desaparecidos. La falta de sensibilidad y atención oportuna a casos de activistas de la sociedad civil, que han sido víctimas de atentados, contra su integridad física y contra su vida, al denunciar casos y lu-

gares donde operan tratantes de mujeres menores y mayores de edad.

**Cuarto.** Que la Trata de Personas es un delito, así como una forma de esclavitud, que por medio de la violencia física, moral, el engaño o el abuso de poder, los tratantes realizan las correspondientes conductas delictivas, para someter a las víctimas a explotación sexual, trabajos o servicios forzados, esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, servidumbre o la extirpación de un órgano, tejido o sus componentes.

**Quinto.** Que hay factores sociales, que en su conjunto hacen a una persona más vulnerable a una situación de trata y disminuye la posibilidad de pedir ayuda o denunciar. Entre esos factores están pobreza, falta de educación formal, falta de orientación sobre los derechos humanos, discriminación, racismo, clasismo, xenofobia y misoginia, entre otros. También inciden en esa vulnerabilidad, el status particular ante el sistema jurídico, o a que dentro del sector en que convive, es aceptada o al menos ignorada la explotación.

**Sexto.** Que ante la gravísima violación a derechos humanos con motivo de la Trata de Personas, en zonas de la frontera norte del país, se hace necesario urgir a las autoridades de la Procuraduría General de Justicia de Chihuahua, para que en coordinación con instancias competentes de todos los niveles de gobierno; y con la coadyuvancia de sectores privado y social, se agilicen y profundicen las investigaciones para capturar y castigar a quienes atentan contra mujeres, con fines de explotación sexual, o Trata de Personas, así como a dismantelar redes de tratantes.

Tomando en cuenta que en todo momento la víctima debe ser la prioridad. Por ello, implementar operativos de rescate, que garanticen la preservación de ellas y brindar protección adecuada y oportuna a familiares y activistas sociales amenazados por tratantes de personas.

**Séptimo.** Aunque en general, la Trata de Personas es un delito que se comete sobre todo al amparo de la invisibilidad y de la impunidad, debido a que la gran mayoría de sus víctimas provienen de contextos en los que difícilmente pueden conocer plenamente sus derechos y exigir su cumplimiento, a nivel global, la trata con fines de explotación sexual continúa siendo la modalidad más visible. De los casos identificados, 79 por ciento corresponden a explotación sexual y 18 por ciento, a explotación laboral.

**Octavo.** Los establecimientos con giros de clubes privados, bares, discotecas, centros de masajes, o similares, son espacios que facilitan la explotación sexual comercial, o laboral, por lo que a efecto de proteger a las víctimas e identificar a quienes son autores de estos ilícitos, deben multiplicarse los operativos contra “giros negros”, en las diversas Entidades Federativas, en el caso, corresponde al Gobierno de Chihuahua, en coordinación con autoridades Federales y Municipales, practicar operativos de revisión y, en su caso, aplicar las sanciones administrativas y penales que correspondan.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración de esta Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, la siguiente proposición con

### Punto de Acuerdo

**Primero.** Esta Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, exhorta a las autoridades de la Fiscalía General de Chihuahua, para que realicen las investigaciones necesarias en los casos de desapariciones y homicidios de mujeres en el Municipio de Ciudad Juárez, de ese Estado de la República Mexicana.

**Segundo.** Se exhorta al C. Carlos Manuel Salas, Fiscal General de esa Entidad Federativa, para que atienda las denuncias acerca de víctimas desaparecidas, en particular, las que han formulado familiares de ellas y organizaciones de la sociedad civil.

**Tercero.** Agilice las investigaciones y coordinación de acciones con otras instancias competentes, para detectar victimarios y redes de trata de personas y aplicarles las penas correspondientes.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de febrero de 2012.— Diputada Rosi Orozco (rúbrica).»

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

---

### COMISION NACIONAL DE SALARIOS MINIMOS

---

«Proposición con punto de acuerdo, relativo a la desaparición de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, a cargo del diputado Alejandro Carabias Icaza, del Grupo Parlamentario del PVEM

El que suscribe, Alejandro Carabias Icaza, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México de la LXI Legislatura, en ejercicio de la facultad que otorga la fracción I del artículo 6o., 79, numeral 2, y demás relativos y aplicables del Reglamento para la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la siguiente proposición con punto de acuerdo mediante el cual se exhorta respetuosamente al Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, a efecto de que retire de forma definitiva e inmediata se realice la desaparición de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos al tenor de las siguientes

### Consideraciones

La clase obrera no merece vivir de un salario mínimo el cual es por demás precario y que este sea el sustento para los suyos, sino con un salario con el cual pueda satisfacer todas sus necesidades, que puedan desarrollarse tanto ellos como sus familias en un entorno de oportunidades, que los lleve a generar mayores esperanzas entre los suyos, mayores logros de cada uno de sus integrantes.

Generado por diversos factores, nos podemos percatar hoy en día que la clase obrera así como los prestadores de servicios turísticos no son capaces de llevar a casa un ingreso significativo derivado de su sueldo, que la situación que se vive en el país no es la más óptima para seguir con un salario tan bajo, que los negocios están decayendo, que están cerrando por completo, dejando sin trabajo a muchas familias, obligándolos prácticamente a conseguir un trabajo mal pagado si es que lo encuentran, por eso debemos de hacer énfasis en un aumento salarial para ellos.

De cuatro años a la fecha se ha incrementado el salario mínimo general de una manera totalmente deficiente, ya que en este lapso de tiempo tan sólo ha habido un aumento insignificante de 11.76 pesos de acuerdo a datos proporcionados por el Inegi, en el 2007 el salario mínimo general oscilaba en los 50.57 pesos y para este año está en 62.33 pesos, lo cual nos da una clara muestra de que éste aumento no es acorde a la inflación del país, de que el aumento que se realiza anualmente no alcanza a las familias mexicanas para poder complementar sus necesidades con los productos básicos los cuales si han ido en aumento en los últimos años, que vemos diariamente como siguen aumentando y de igual manera las necesidades más elementales de los trabajadores, los cuales ya no solo ven su bienestar individual sino un bienestar general a favor de sus familias.

El salario mínimo general debe ir en aumento anualmente, esto acorde con el incremento de precios en los productos, pero siendo realistas este aumento anual es demasiado bajo en comparación con el aumento que han tenido la mayoría de los productos en el mercado, es carente para que los trabajadores puedan abastecer de manera suficiente sus necesidades más básicas, siendo por más insuficiente para poder llevar a casa lo primordial a sus familias.

Debemos todos de estar conscientes de que hoy en día los trabajadores y sus familias deben de tener una mejor calidad de vida, por ello la preocupación de incrementar el salario para que éstos puedan proporcionarle a los suyos tranquilidad y bienestar general, no sólo para poder llevar lo básico, no sólo para poder vivir al día, sino para tener un mejor día a día, esto en sí también se va a ver reflejado en la jornada laboral del trabajador, ya que va a contribuir a formar mejores personas y habrá una mayor productividad para ambas partes.

En la actual legislatura, compañeros de diversas fracciones han tratado de instar a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, así como a la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, para que incrementen significativamente el salario, una proposición anterior fue basada en un aumento del 6.5 por ciento, pero tal parece que ellos no ven la necesidad de hacerlo, que a pesar de ver el aumento de precios en productos y servicios hacen caso omiso de querer ayudar a las familias mexicanas.

En este sexenio hemos escuchado a un presidente comprometido totalmente con los jóvenes, con el empleo, pero los mexicanos no viven de promesas, sino de hechos. Estamos cansados ya de ver como se viene abajo nuestro México, azotado no sólo por la delincuencia, sino por el desempleo, o por empleos miserables que no alcanzan a satisfacer a los trabajadores.

Un tema que sin duda debemos abordar es la canasta básica, esta se define como el conjunto de bienes y servicios indispensables para que una persona o una familia pueda cubrir sus necesidades básicas a partir de su ingreso. Es decir, los productos que se necesitan para una vida digna sin caer en la pobreza.

Entre las canastas básicas más conocidas está la que utiliza el Banco de México, la cual mide la inflación a través del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC).

La canasta se obtiene a partir de la Encuesta de Ingreso-Gasto de los Hogares (ENIGH) emitida por el Inegi. Dicha encuesta proporciona los gastos asociados de los hogares en 580 bienes y servicios. Con esta base el Banco de México selecciona algunos productos y servicios y los integra en una canasta básica.

Pero cómo hacer para sacar mayor provecho de ella si el salario de un trabajador no es suficiente para poder adquirirla, los productos más básicos han sufrido constantes aumentos, ya sea leche, tortilla, huevo, por mencionar algunos, y no así el salario del trabajador.

De acuerdo con investigadores de la UNAM, tres años anteriores al 2010 la canasta básica había incrementado su costo en un 93 por ciento, pasando ésta de 80.00 a 157.00 pesos, por lo que genera una pérdida en el poder adquisitivo y una caída en las condiciones de vida de los trabajadores. La canasta básica ha sufrido una alza debido a que los productos han aumentando de igual manera, teniendo los trabajadores que pagar más para poder vivir dignamente.

El salario mínimo general como hemos mencionado anteriormente se sitúa en los 62.33 pesos, por lo que es por demás notorio que una familia no puede subsistir con esta cantidad por día, ¿cómo satisfacer las necesidades elementales con un salario tan precario? ¿Qué puede comprar un jefe de familia con esta cantidad? ¿Es que acaso alcanza verdaderamente para que el trabajador y los suyos puedan tener una vida digna derivado de su ganancia diaria? ¿Cómo hacer posible que éste rinda con los costos tan altos en el mercado?

Es por ello que estamos totalmente convencidos que la encargada del aumento al salario mínimo general, la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, no hace un trabajo eficiente de acuerdo a las facultades que le otorga la Ley Federal del Trabajo al Consejo de Representantes de dicho órgano en su artículo 557, fracción VIII, a través de sus deberes y facultades, motivo por el cual creemos oportuna su desaparición definitiva, ya que no ha tenido un buen desempeño en sus funciones, no han realizado de manera adecuada un incremento justo y acorde al alza de los insumos en el mercado y no han logrado dar seguridad a los trabajadores para que éstos vivan dignamente junto con sus familias.

### Puntos de Acuerdo

**Primero.** Se exhorta a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social a realizar un incremento al salario mínimo general,

ya que actualmente no existe congruencia entre éste y la inflación del país.

**Segundo.** Se exige la desaparición definitiva de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos motivado por la deficiente actuación a favor de los trabajadores, imposibilitando su impulso y beneficio colectivo.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a 21 de febrero de 2012.— Diputado Alejandro Carabias Icaza (rúbrica).»

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

---

#### INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

---

«Proposición con punto de acuerdo, por el que esta soberanía expresa preocupación por la información vertida por el Consejo Técnico y el director del IMSS en el sentido de liquidar a trabajadores de éste, a cargo del diputado Juan Enrique Ibarra Pedroza, del Grupo Parlamentario del PT

Los suscritos diputados a la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión integrantes de diversos Grupos Parlamentarios, con fundamento en los artículos 93, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 45, numeral 4, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 79, numeral 1, fracción II; 79, numeral 3, fracción IV; 158, numeral 1, fracción VII, y 198 numerales 1, 2 y 3 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a su consideración la siguiente proposición con punto de acuerdo, atendiendo a las siguientes

#### Consideraciones

El proceso revolucionario de 1910 sentó las bases para el nuevo pacto social en nuestro país, del que se desprendieron una serie de avances sociales plasmados en el artículo 3, 27 y 123 constitucionales.

La lucha histórica emprendida por los trabajadores del campo y la ciudad llevó a la inclusión de la fracción XXIX en el mencionado artículo 123, que consideraba la previsión de otorgar seguridad social.

En la década de los años cuarenta del siglo pasado, se fundaron los dos pilares de la seguridad social en México, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Estas dos instituciones han sido las principales encargadas de otorgar una serie de servicios y prestaciones a los mexicanos desde hace casi siete décadas.

Sin embargo, de manera paradójica desde la implantación de los gobiernos neoliberales en México, se ha ido socavando el propósito de los mismos, se les ha ido asfixiando financieramente, con el objetivo final de cancelar la seguridad social pública y privatizar las funciones que ésta realiza.

Es en este contexto, que a principios del mes de febrero se dieron a conocer una serie de informaciones relativas a que en el consejo técnico del IMSS, encabezado, por Daniel Karam, se planteó la necesidad de liquidar a la totalidad de los trabajadores del instituto, con el objeto de ahorrar las pensiones. Esta reunión se habría llevado a cabo en el año 2010.

Asimismo, planteó otras medidas como la fiscalización de la nómina de jubilados, para disminuir su costo excesivo y hacer modificaciones al modelo de financiamiento.

En la reunión del consejo técnico, Karam hace referencia a un estudio en el que supuestamente se corrobora que la situación del IMSS es crítica y que para finales de este año los recursos podrían no ser suficientes para comprar medicamentos y cubrir la nómina.

Según las cifras dadas a conocer por el director de Finanzas del IMSS el monto que se requeriría para llevar a cabo la liquidación es de 152 mil millones de pesos.

Para este año, el cálculo del déficit de operación del IMSS, es de 16 mil 278 millones de pesos y proyecciones hechas al año 2030, lo estiman en 219 mil millones de pesos.

Paradójicamente, cuando se filtró la información de que en el consejo técnico había planteado diversos escenarios del futuro del IMSS, el director Karam desestimó la propuesta de liquidar al personal, incluso señaló que la situación financiera del instituto en el último año había mejorado.

No obstante, ello, admitió que las medidas planteadas en 2010 son planteamientos de fondo para darle viabilidad al instituto a largo plazo.

Es necesario que esta soberanía tenga de manera urgente un encuentro con las autoridades del IMSS para que amplíen la información y den a conocer el estudio donde se plantean los diversos escenarios para el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Por las consideraciones antes expuestas, sometemos a su consideración el siguiente

### Punto de Acuerdo

**Artículo Único.** La Cámara de Diputados expresa su preocupación por la información vertida por el consejo técnico del IMSS y su director, Daniel Karam Toumeh, en el sentido de liquidar a los trabajadores del Instituto Mexicano del Seguro Social, por lo que considera necesario sostener una reunión de trabajo con dicho consejo con el propósito de conocer mayor información sobre este tema.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de febrero de 2012.— Diputado Juan Enrique Ibarra Pedroza (rúbrica).»

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

---

### OBRAS PUBLICAS

---

«Proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta al Ejecutivo federal, a las entidades federativas y a los gobiernos municipales a informar oportunamente a la ciudadanía sobre las obras públicas que se realizan mediante un espectacular con los datos de la obra que beneficiará a la población, quién la efectúa, fecha de inicio y término, y monto de la inversión, a cargo del diputado Juan Pablo Jiménez Concha, del Grupo Parlamentario del PRI

De conformidad con el artículo 79, del Reglamento de la Cámara de Diputados, el suscrito diputado Juan Pablo Jiménez Concha, de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, somete a consideración de esta soberanía proposición con punto de acuerdo por el que se

exhorta al Ejecutivo federal, a las entidades federativas y a los gobiernos municipales, a informar oportunamente a la ciudadanía de las obras públicas que se realizan a través de un espectacular que proporcione los datos de la obra que beneficiarán a la población, especificando , quien efectúa, fecha de inicio y término, así como el monto de la inversión.

### Exposición de Motivos

México cuenta con elementos fundamentales para privilegiar la transparencia de información hacia la sociedad civil, es importante que la comunidad este informada de las obras públicas que se desarrollan en sus localidades, que los recursos asignados se hagan del pleno conocimiento público en toda las obras que se realicen, ya que es fundamental en estos tiempos que la información de la aplicación del recurso destinados a obras que beneficien a la población como infraestructura, salud, educación, seguridad etc., tenga la transparencia que debe tener todo gobierno con sus habitantes, para evitar la confidencialidad así como la corrupción.

Por otro lado es esencial la rendición de cuentas que tiene el estado dentro de sus responsabilidades sociales, ya que las deficiencias en el funcionamiento burocráticas de las instituciones públicas, se utilizan como excusa para evadir su compromiso que tiene con la sociedad en materia de información.

Asimismo, la participación ciudadana actúa como contraloría de las instituciones gubernamentales, estableciendo una importante vinculación activa y permanente con la sociedad organizada y amplia los espacios para que los habitantes participen en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

En todo gobierno democrático, entre gobierno y sociedad se dan mecanismos de rendición de cuentas por los gobernantes, que permiten a los ciudadanos la transparencia en la aplicación de recursos, generando una dinámica de confiabilidad en el desempeño del gobierno.

Hoy la fiscalización y el derecho a la información en el ámbito gubernamental y municipal, es importante para la sociedad ya que ayuda a construir una visión compartida entre el gobierno y la sociedad, promueve la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno hacia la sociedad, cerrando así espacios para la corrupción, y aplicando soluciones eficientes a problemas sociales.

Por último, es necesario mencionar que los derechos esenciales que tenemos los ciudadanos y que contempla la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de nuestro país es el derecho de acceso a la información (artículo 6), derecho de petición ( artículo 9), y la Participación en la planeación del desarrollo: (artículo 26).

Así como la Ley de Planeación prevé la participación social en la planeación del desarrollo nacional, su artículo 20 establece que las organizaciones representativas de varios grupos sociales participen como órganos de consulta permanente en la planeación relacionados con su actividad.

El artículo 28 establece que el Plan Nacional de Desarrollo y los programas federales sean objeto de coordinación tanto con los Gobiernos de los Estados como con los grupos sociales interesados. Los artículos 32, 37, 38, 39 y 40 prevén la concertación de acciones gubernamentales con los grupos sociales y con los particulares interesados.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece como uno de sus objetivos el de favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos Obligados, y el de Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.

Por ello, es importante que el gobierno federal, las entidades federativas, y municipios así como los entes públicos o privados de unas y otros, cumplan con el derecho de informar a los ciudadanos.

Por lo expuesto, presento el siguiente

### Punto de Acuerdo

**Único.** Se exhorta al Ejecutivo federal, a las entidades federativas y a los gobiernos municipales, a informar oportunamente a la ciudadanía de las obras públicas que se realizan a través de un espectacular que proporcione los datos de la obra que beneficiarán a la población, especificando , quien efectúa, fecha de inicio y término, así como el monto de la inversión.

Palacio Legislativo, a 21 de febrero de 2012.— Diputado Juan Pablo Jiménez Concha (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de la Función Pública, para dictamen.**

## FEMINICIDIOS

«Proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta a los Ejecutivos federal y estatales, y a las Procuradurías de la república a realizar acciones contra los feminicidios, a cargo de la diputada Elvia Hernández García, del Grupo Parlamentario del PRI

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 79 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de ésta honorable soberanía, la presente proposición con punto de acuerdo, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

A pesar de los avances, se registran atrasos en diferentes esferas en materia de violencia hacia las mujeres por razones de género. En la primera década del siglo XXI, la estadística es no sólo desalentadora sino alarmante.

México ocupe el primer lugar dentro del índice mundial de muertes violentas de mujeres, dentro de los países que no están en situación de guerra. Estadística que registra el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer. Es decir, nuestro país ocupa el primer lugar entre 135 países.

Además, de acuerdo a los datos del Banco Mundial, las mexicanas de entre 15 y 44 años corren mayor riesgo de ser violadas o maltratadas en casa que de sufrir cáncer o accidentes. Cada día mueren seis mujeres en forma violenta: cuatro por homicidio y dos por suicidio, y entre 30 y 50 por ciento de las víctimas de abuso son menores de 15 años, en tanto 20 por ciento son menores de 10 años.

Según datos del Inegi, en México 67 de cada 100 mujeres de 15 años y más han padecido algún incidente de violencia, ya sea en su relación de pareja o en espacios comunitarios, laboral, familiar o escolar. Sin descartar la violencia emocional, de incidencia económica, física y sexual en todos los grupos sociales.

Es preciso entender que la violencia perpetrada en contra de las mujeres por causas de género, es un tema de fundamental importancia que atañe al Estado mexicano y que requiere del compromiso decidido de los tres poderes del Estado, por lo que es urgente que este tema sea prioritario en la Agenda Nacional.

Es claro que la tolerancia institucional es la principal promotora de la violencia entre los géneros. Por ello, es nece-

sario realizar acciones decididas, comprometidas y transversales que permitan una verdadera procuración e impartición de justicia.

La peor de la violencia por razones de género es el homicidio, denominado hoy “feminicidio”, toda vez que este es perpetrado en contra de las mujeres por el hecho mismo de ser mujeres. Delito que tiene de fondo una cultura de discriminación, exclusión y minusvalía.

Es menester, construir una auténtica política de Estado, en la cual concurren los gobiernos federal y estatales, a efecto de ofrecer a las mujeres de México, respuestas efectivas, seguridad jurídica, protección a sus derechos humanos, y la certeza de ser tratadas como ciudadanas de primera, en donde sus reclamos y sus voces sean escuchadas.

En razón de lo antes expuesto someto a su consideración la presente proposición con

### Puntos de Acuerdo

**Primero.** Se exhorta al Poder Ejecutivo federal y a los Poderes Ejecutivos locales de las 31 entidades y del Distrito Federal, para que instrumenten políticas públicas transversales de largo alcance y de manera coordinada, con el objeto de prevenir, sancionar y erradicar los feminicidios en la República Mexicana.

**Segundo.** Se exhorta a la Procuraduría de General de la República y a las 32 Procuradurías de Justicia correspondientes a las diferentes entidades federativas y del Distrito Federal, a que se realicen las acciones necesarias de manera coordinada, a efecto otorgar certeza, veracidad y oportunidad jurídicas, a las averiguaciones previas que aún no se encuentran resueltas en materia de feminicidios, así como impulsar la creación de estadística suficiente y transparente sobre las muertes violentas de mujeres, con el fin de clarificar aquellos casos que sean por motivos de género o por otras causas.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de febrero de 2012.— Diputada Elvia Hernández García (rúbrica).»

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

## CASAS DE EMPEÑO

«Proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta al Ejecutivo federal a mantener por las áreas correspondientes vigilancia y control permanentes en las operaciones de las casas de empeño, a fin de evitar abusos contra usuarios, particularmente en los periodos de mayor demanda del servicio; y se solicita a la Presidencia de la Mesa Directiva de esta soberanía que formule una excitativa al Senado de la República para que se aboque al dictamen de la iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley Federal de Casas de Empeño, a cargo de la diputada Diana Patricia González Soto, del Grupo Parlamentario del PRI

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 79 del Reglamento de la Cámara de Diputados, 22, numeral 2, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y demás disposiciones jurídicas aplicables, la diputada Diana Patricia González Soto, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXI Legislatura, en nombre de los diputados federales del estado de Coahuila de Zaragoza, somete a consideración de esta soberanía la siguiente proposición con puntos de acuerdo con base en la siguiente

### Exposición de Motivos

Para una parte significativa de la población mundial, diciembre es uno de los meses en que más gastos incurren, particularmente por ser una época de reuniones familiares, en donde las fiestas y regalos predominan. Lo anterior trae como consecuencia que el mes de enero del año siguiente se paguen las deudas contraídas, a esto se le conoce como “la cuesta de enero”.

Nuestro país no es ajeno a esta práctica; lamentable, muchas de las familias mexicanas después de incurrir en infinidad de gastos en las fiestas decembrinas, enfrentan graves problemas de liquidez en el primer mes del año siguiente, que últimamente, y a raíz de la marcada crisis económica por la que atravesamos, se ha ampliado hasta el mes de febrero.

En este sentido, y ante la incapacidad de cubrir los gastos cotidianos, muchas de las familias incurren en el mejor de los casos, en nuevas deudas a través de préstamos bancarios. Lamentablemente, no todos tienen acceso a estos instrumentos bancarios por lo que se ven obligados a acudir a las casas de empeño para hacerse de algún dinero para hacer frente a los gastos básicos.

De acuerdo con la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef), las casas de empeño han operado por varios siglos tanto en oriente como en occidente, variando en su forma de operación así como su función y estatutos bajo los que se rigen.

Las casas de empeño son empresas comerciales e **instituciones de asistencia privada** que otorgan préstamos con garantías prendarias, entre las que destacan joyas y relojes.

El crédito prendario, como se conoce en la actualidad, tiene su origen en Italia en el siglo XV. Fue una iniciativa de los franciscanos como una forma de apoyo para agricultores, artesanos, pequeños comerciantes y a los pobres. Los montes de piedad sin fines de lucro migraron a otros países de Europa, entre ellos España en 1702. Posteriormente llegaron a México en el siglo XVIII.

Las casas de empeño atendían las demandas de las clases sociales más necesitadas de protección, a través de la concesión de préstamos que eran garantizados con alhajas y ropas.

En su página web, la Condusef señala que la figura de las instituciones de asistencia privada encuentra su fundamento jurídico en la fracción tercera del artículo 27 constitucional, en donde se reconoce la existencia de instituciones de beneficencia privada, cuyo objeto sea el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, dando la base del concepto que maneja la ley especial que las regula, la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal. En nuestro país, 22 entidades federativas cuentan con su propia legislación en esta materia.

Algunas de dichas leyes definen a las instituciones de asistencia privada como “entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, sin propósito de lucro que, con bienes de propiedad particular ejecutan actos de asistencia social sin designar individualmente a los beneficiarios”, mientras que otras las definen en términos generales como aquellas que por voluntad de los particulares, sin propósito de lucro, a favor de individuos o de la sociedad, se constituyan con el siguiente objeto: ayudar al débil o al marginado y/o promover la superación del hombre, independientemente de su condición económica o social y/o coadyuvar al mejoramiento de las condiciones de la comunidad y del medio ambiente.

El pasado mes de enero diversos medios informativos, particularmente impresos, dieron a conocer los graves abusos cometidos por parte de algunas casas de empeño. Indicando que según datos de la Asociación Nacional de Casas de Empeño (Anace) entre 20 y 25 por ciento de los cerca de **6 mil 500 establecimientos de préstamo prendario en México** son instituciones que operan fuera de la ley y sin cumplir con las normas de este sector.

Las tasas de interés promedio que cobran las instituciones piratas tienen un promedio de 300 por ciento anual, aunque la Condusef, señala que ha habido denuncias porque la tasa de interés de las instituciones ilegales alcanza hasta 1000 por ciento anual.

El presidente de la Anace indicó que en 2011, las casas de empeño en México tuvieron un crecimiento de 10 por ciento en su cartera, que ronda los 18 mil millones de pesos.

Ante la nula regulación y la creciente demanda de este servicio por parte de un sector significativo de nuestra sociedad, hemos visto como de manera alarmante en los últimos años se ha dado un fuerte incremento en el número de estas instituciones y lo peor es que se trata de Instituciones con fines de lucro que realizan el mismo acto pero sin aportar ningún beneficio para la sociedad y funcionando de forma arbitraria y libre de cualquier supervisión y control.

Lo anterior, se pone manifiesto, a través de las innumerables quejas de los usuarios con relación a las altas tasas de interés prendario, al empleo de criterios abusivos en el avalúo de las prendas, así como condiciones muy desventajosas de los contratos de adhesión, ya que pareciera que todo está diseñado para que los usuarios no cuenten con condiciones de pago del préstamo y por consecuencia pierdan parte de su patrimonio o se vean forzados a hacer un sobre-esfuerzo para recuperar sus prendas.

Por ello, creemos que el Ejecutivo debe mantener una vigilancia permanente a las casas de empeño para evitar los abusos que reiteradamente se denuncian, particularmente en los meses de enero y febrero.

Ante la marcada proliferación de las casas de empeño y la necesidad de contar con una ley federal que regule sus actividades, el diputado Víctor Manuel Báez Ceja presentó el pasado 9 de diciembre de 2010 Iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código de Comercio, así como de las Leyes General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito,

para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, de Protección y Defensa a los Usuarios de Servicios Financieros, de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y Federal de Protección al Consumidor; y expide la Ley Federal para regular las Casas de Empeño Mercantiles.

Asimismo, el pasado 17 de noviembre de 2011, el senador Julio César Aguirre Méndez presentó iniciativa con proyecto de decreto por el que se crea la Ley Federal de Casas de Empeño.

Lo anterior es muestra clara de que en ambas Cámaras existe la preocupación y el interés por coadyuvar a generar la regulación para las actividades que realizan las casas de empeño en beneficio de los que menos tienen, y por lo que consideramos que ya es tiempo de que el Congreso General de la República aterrice esta legislación tan necesaria.

Por lo expuesto y fundado, acudimos a esta tribuna para solicitar su apoyo para la siguiente proposición con

### **Puntos de Acuerdo**

Con carácter de urgente y obvia resolución

**Primero.** Se exhorta al Ejecutivo federal para que en el ámbito de sus facultades y a través de las áreas correspondientes mantenga una permanente vigilancia y control en las operaciones que realicen las casas de empeño, a fin de evitar abusos en contra de sus usuarios, particularmente en los períodos de mayor demanda de este servicio.

**Segundo.** Se solicita a la Presidencia de la Mesa Directiva que formule una excitativa al Senado de la República para que con la brevedad posible se avoquen a la dictaminación de la iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley Federal de Casas de Empeño.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de febrero de 2012.— Diputados: Diana Patricia González Soto (rúbrica), Francisco Saracho Navarro (rúbrica), Lily Fabiola de la Rosa Cortés (rúbrica), Josefina Rodarte Ayala (rúbrica), Héctor Fernández Aguirre (rúbrica), Hugo Héctor Martínez González (rúbrica), Tereso Medina Ramírez, Lilia Isabel Gutiérrez Burciaga (rúbrica).»

**Se turna el primer resolutivo a la Comisión de Economía, para dictamen y el segundo resolutivo, remítase a la Cámara de Senadores.**

## ESTADO DE CHIHUAHUA

«Proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta al Conaculta a elaborar un plan especial en apoyo del desarrollo cultural de la niñez y la juventud en Ciudad Juárez, Chihuahua, a cargo de la diputada Ana Georgina Zapata Lucero, del Grupo Parlamentario del PRI

Ana Georgina Zapata Lucero, diputada a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 79, numeral 1, fracciones I y II; numeral 2, fracciones I y II; y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de diputados, somete a la consideración de esta honorable asamblea, la siguiente proposición con punto de acuerdo al tenor de las siguientes

**Consideraciones**

Desde hace más de una década la esforzada sociedad de Ciudad Juárez viene padeciendo el permanente acoso de una pronunciada e incontenible ola de violencia originada fundamentalmente por el crimen organizado, su combate institucional y por las secuelas del enfrentamiento entre los grupos delictivos.

El formidable esfuerzo de los habitantes de Ciudad Juárez y sus autoridades, a través de los gobiernos municipal y estatal, además del apreciable apoyo federal y las múltiples y entusiastas organizaciones de la sociedad civil, canalizado de diversas formas, programas y actividades, pese a nuestras esperanzas, no ha sido suficiente para detener la amenaza a la tranquilidad y desarrollo humano de las principales y frecuentes víctimas colaterales, jóvenes y niños, que la situación endosa cotidianamente a esta región del país, que contra de las adversidades y la magnitud y frecuencia de los desafíos, no ha renunciado a su espíritu de lucha, ni ha cesado ni un momento de trabajar por la paz, la convivencia y el desarrollo.

En ese contexto, de lucha contra el crimen, de esfuerzo contra la adversidad que representa el corredor logístico del tráfico de drogas y armas, junto a la disminución de la oportunidad económica que nos comparte la actual desaceleración del mercado más grande del mundo, es de destacar que nuestra ciudad también recibe con la doble consecuencia de enriquecimiento cultural por un parte, y de desafío de crecientes carencias por la otra, a numerosos como esperanzadores grupos de migrantes connacionales y extranjeros, que teniendo el original propósito de encontrar allende la fron-

tera un porvenir para sus hijos, frecuentemente, sin capacidad económica para aportar a las disponibilidades fiscales locales, al asentarse en la ciudad en condiciones de vulnerabilidad, demandan mayor atención social, servicios municipales, integración comunitaria y desde luego el legítimo derecho de acceder a la cultura y el desarrollo humano.

Si bien es cierto, que gracias al esfuerzo nacional el combate a la ola de violencia, poco a poco ha mostrado un decremento criminal en el último año, la realidad es que el fenómeno disfuncional sigue afectando a la adolescencia y la juventud, ya que el tipo de violencia que allá se padece no se reduce a un problema de seguridad pública, sino que se entiende como un problema con profundas raíces familiares, sociales, culturales, políticas y económicas, que propician violencia intrafamiliar, deserción escolar y violencia en las escuelas. El enorme desempleo, la existencia de una elevada informalidad laboral, el subempleo; la existencia de puntos urbanos de alta conflictividad; la multiplicación del narcomenudeo y el acceso fácil a armas de fuego; la inmigración precaria; la deserción escolar, la exclusión de la cultura y la falta de oportunidades encuentran entre sus víctimas principales a los jóvenes de las clases populares y económicamente deprimidas.

En tal situación, la adolescencia y la juventud se encuentran mayormente expuestas a ser víctimas de actos violentos y criminales debido a su situación de desventaja frente a los adultos y, en el caso de la niñez y la juventud, especialmente femenina por las desigualdades de género que se dan.

La práctica de la cultura, permite a la niñez y juventud desarrollar habilidades, además de habilidades artísticas. De acuerdo a un estudio elaborado por la Universidad de Harvard, practicar y escuchar música puede ayudar a los jóvenes a desarrollar capacidades de razonamiento especial que pueden mejorar su rendimiento académico. También ha sido demostrado que los programas basados en el arte efectivamente producen cambios en las actitudes juveniles, tal vez más específicamente con respecto a su propia identidad.

En el mismo sentido, una investigación reciente realizada por el Centro de Estudios Brasileños de Políticas Públicas (CEPP) sobre 272 proyectos culturales en el sector de bajos ingresos en el noreste de Brasil, encontró que en 90 por ciento de los casos revisados los participantes experimentaron un incremento de su autoestima. Estos cambios dentro de la juventud a su vez impactan positivamente en la manera en la que ellos interactúan con sus pares y su comunidad.

El impulso de las artes, la cultura y la recreación resultan indispensables para el desarrollo de la identidad de la niñez y la juventud. La práctica de diferentes disciplinas artísticas y culturales es, indudablemente, un mecanismo para la prevención de la violencia.

Sin embargo, la búsqueda de soluciones a esta situación en Ciudad Juárez a partir de un enfoque integral que incorpora los factores que contribuyen al bienestar y desarrollo de la adolescencia y la juventud exige mayores recursos que los disponibles y aun que los que esta soberanía ha logrado asignar como apoyo al quehacer cultural del estado de Chihuahua y en particular al municipio de Juárez.

Como se sabe, por razones diversas este año 2012, la asignación presupuestal para Ciudad Juárez ha sido dramáticamente insuficiente pues sólo consta de once millones doscientos mil pesos, para la modernización y actividades del Museo de la Revolución, la Expo Joven y Artistas Urbanos, actividades artísticas en el parque Juárez y para el escenario al aire libre, que como puede inferirse resulta un presupuesto notoriamente inadecuado para acompañar el esfuerzo que los tres órdenes de gobierno desarrollan en el programa social que encabeza la Presidencia de la República contra el crimen organizado y por la recuperación del tejido social en Ciudad Juárez.

Cabe mencionar que Ciudad Juárez, cuenta con una población de 1 millón 313 mil 338 habitantes siendo así el municipio más poblado del estado de Chihuahua. Además cuenta con un total de 147 localidades y prácticamente no existen casas de cultura, no se han desarrollado políticas encaminadas a dotar de espacios permanentes de iniciación y formación artística y difusión cultural en la amplia geografía del municipio y las pocas que existen requieren un proyecto integral de intervención cultural que las consolide como espacios culturales con oferta apropiada a las características de la población local.

Más que en ninguna ciudad del país, en Ciudad Juárez la crisis de la juventud y la falta de opciones a la misma generan efectos sumamente graves. Por ello resulta urgente que el Ejecutivo federal a través de las dependencias encargadas de promover, difundir y desarrollar la cultura, emprenda un esfuerzo especial y adicional para apoyar al gobierno estatal y a la comuna en el desarrollo integral de la niñez y la juventud de ese municipio, para aprovechar el empeño que en el mismo sentido y con los mejores objetivos vienen desempeñando las organizaciones de la sociedad civil de la ciudad.

Por lo expuesto, someto a la consideración de este pleno la siguiente proposición

### **Punto de Acuerdo**

**Único.** Se exhorta al Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta) a elaborar y desarrollar, en coordinación con el gobierno del estado de Chihuahua, y el municipio de Ciudad Juárez, y con la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil de la localidad, acreditadas por su trabajo en la materia, un Plan Especial Fronterizo 2012 de apoyo al desarrollo cultural de la niñez y la juventud en Ciudad Juárez, Chihuahua, en el que se puedan concretar apoyos, aportaciones y donativos de todos los sectores de la sociedad en general, financiado en su parte sustantiva con recursos federales.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de febrero de 2012.— Diputada Ana Georgina Zapata Lucero (rúbrica).»

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

**DIPUTADOS QUE PARTICIPARON EN ANEXO**  
(en orden alfabético)

- Carabias Icaza, Alejandro (PVEM). . . . . Comisión Nacional de Salarios Mínimos: 65
- Carabias Icaza, Alejandro (PVEM). . . . . Estado de Guerrero: 57
- De la Rosa Cortés, Lily Fabiola (PRI). . . . . Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil: 20
- Domínguez Arvizu, María Hilaria (PRI). . . . . Ley Agraria: 52
- Galicia Ávila, Víctor Manuel Anastasio (PRI). . . . . Ley Agraria: 52
- González Soto, Diana Patricia (PRI). . . . . Casas de empeño: 71
- Hernández García, Elvia (PRI). . . . . Femicidios: 70
- Ibarra Pedroza, Juan Enrique (PT). . . . . Instituto Mexicano del Seguro Social: 67
- Jiménez Concha, Juan Pablo (PRI). . . . . Obras públicas: 68
- Kahwagi Macari, Jorge Antonio (Nueva Alianza). . . . . Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos: 7
- López Hernández, Oralia (PAN). . . . . Ley Agraria: 52
- López-Portillo Basave, Jorge Humberto (PRI). . . . . Instituto de los Mexicanos en el Exterior: 54
- López-Portillo Basave, Jorge Humberto (PRI). . . . . Migrantes: 61
- Luken Garza, Gastón (PAN). . . . . Artículo 41 constitucional: 25
- Luken Garza, Gastón (PAN). . . . . Artículo 66 constitucional: 36
- Mazari Espín, Rosalina (PRI). . . . . Ley General de Salud: 23
- Orozco, Rosi (PAN).. . . . . Trata de personas: 62
- Pérez de Alva Blanco, Roberto (Nueva Alianza). . . . . Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado - Ley del Seguro Social: 9
- Pérez Esquer, Marcos (PAN). . . . . Artículo 75 constitucional: 30
- Pérez Esquer, Marcos (PAN). . . . . Artículo 115 constitucional: 41

- 
- Pinedo Alonso, Cora Cecilia (Nueva Alianza). . . . . Ley de Ciencia y Tecnología: 18
  - Reyes Sahagún, Teresa Guadalupe (PRD). . . . . Estado de Veracruz: 59
  - Téllez González, Ignacio (PAN). . . . . Día del Campesino: 56
  - Torre Canales, María del Pilar (Nueva Alianza). . . . . Ley General para el Control del Tabaco:  
11
  - Velázquez y Llorente, Julián Francisco (PAN). . . . . Ley Agraria: 52
  - Zapata Lucero, Ana Georgina (PRI). . . . . Estado de Chihuahua: 73