



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 Crónica y Gaceta Parlamentaria Gilberto Becerril Olivares	Presidente  Diputado Guadalupe Acosta Naranjo	Director del Diario de los Debates Jesús Norberto Reyes Ayala
Año III	México, DF, martes 28 de febrero de 2012	Sesión No. 10 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 28 de febrero de 2012, de conformidad con los artículos 100 y 102 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

### LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

Del diputado Jorge Antonio Kahwagi Macari, iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para fomentar el uso del lenguaje no sexista en la documentación oficial. Se turna a la Comisión de Gobernación, para dictamen. . . . . 9

### LEY GENERAL DE EDUCACION

Del diputado Gerardo del Mazo Morales, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 21 de la Ley General de Educación, reforma el artículo 21 de la Ley General de Educación, sobre la formación inicial de profesores. Se turna a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, para dictamen. . . . . 17

## CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

Del diputado Humberto Lepe Lepe, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 200 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que deroga la inclusión del Domicilio dentro de los requisitos que debe incluir la credencial de elector. Se turna a la Comisión de Gobernación, para dictamen. . . . . **20**

## ARTICULO 3o. CONSTITUCIONAL

Del diputado Jorge Antonio Kahwagi Macari, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que las internas y los internos de las prisiones del país cursen la educación, primaria, secundaria y nivel medio superior. Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen. . . . . **24**

## LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL

De la diputada Elsa María Martínez Peña, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 3o. de la Ley General de Desarrollo Social, para establecer que entre los principios que rigen la Política de Desarrollo Social se encuentre el de Imparcialidad. Se turna a la Comisión de Desarrollo Social, para dictamen. . . . **28**

## LEY GENERAL DE EDUCACION

De la diputada Cora Cecilia Pinedo Alonso, iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 22 y 38, y se adiciona un párrafo a la fracción I del 65 de la Ley General de Educación, para orientar y canalizar con la autoridad correspondiente a los padres de familia o tutores que hayan realizado la inscripción de sus hijos o pupilos sin acta de nacimiento o documento legal equivalente. Se turna a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, para dictamen. . . . . **30**

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

De la diputada María Teresa Rosaura Ochoa Mejía, iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un artículo 29 Bis a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sobre la obligación de los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios de rendir un informe cuatrimestral ante la Junta de Coordinación Política sobre el uso y destino de las subvenciones recibidas. Se turna a la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, para dictamen. . . . . **33**

## LEY GENERAL DE EDUCACION

Del diputado Ariel Gómez León, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 42 de la Ley General de Educación, sobre la violencia verbal, física, psicológica y social entre los alumnos de los establecimientos escolares de educa-

ción. Se turna a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, para dictamen. . . . . 37

ARTICULO 78 CONSTITUCIONAL - LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

De los diputados Pedro Jiménez León, Laura Arizmendi Campos, María Guadalupe García Almanza y María Teresa Rosaura Ochoa Mejía, iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 117 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, incluir cuando menos a una legisladora o legislador de los grupos parlamentarios que cuenten con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión en la integración de la Comisión Permanente. Se turna a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, para dictamen. . . . . 39

LEY DE LA COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

De la diputada Guadalupe Pérez Domínguez, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 27 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para que en la presentación de las quejas por las víctimas se puedan presentar de forma oral, por escrito o por lenguaje de señas mexicano y formularlas por cualquier medio de comunicación eléctrica o electrónica, y a través de mecanismos accesibles para personas con discapacidad. Se turna a la Comisión de Derechos Humanos, para dictamen. . . . . 41

LEY FEDERAL DEL TRABAJO - LEY DEL SEGURO SOCIAL

De la diputada Lizbeth García Coronado, iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y de la Ley del Seguro Social, sobre la ratificación del contenido del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo, con relación a las y los trabajadores que prestan sus servicios en el hogar. Se turna a las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social y de Seguridad Social, para dictamen. . . . . 44

LEY PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

De la diputada María Guadalupe García Almanza, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 3o. de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, con relación a los niños y niñas hijos de jornaleros agrícolas y el respeto de sus derechos básicos. Se turna a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, para dictamen. . . . . 52

LEY FEDERAL DEL TRABAJO - LEY DEL SEGURO SOCIAL

De la diputada Lizbeth García Coronado, iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y reforma el artículo 207 de la Ley del Seguro Social, sobre la aplicación de la perspectiva

de género al derecho procesal laboral. Se turna a las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social, y de Seguridad Social, para dictamen. . . . . 55

#### LEY FEDERAL DEL TRABAJO

De la diputada Lizbeth García Coronado, iniciativa con proyecto de decreto que adiciona los artículos 61 Bis y 995 Bis a la Ley Federal del Trabajo, con relación a las jornadas laborales en madres o padres solos con hijas e hijos menores de edad. Se turna a la Comisión de Trabajo y Previsión Social, para dictamen. . . . . 59

#### ARTICULOS 74, 78, 102, 110 Y 111 CONSTITUCIONALES

Del diputado Omar Fayad Meneses, iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 74, 78, 102, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para otorgar autonomía operativa y financiera a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales. Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen. . . . . 61

#### LEY GENERAL DE SALUD

De la diputada Gloria Trinidad Luna Ruíz, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 222 de la Ley General de Salud, para el cumplimiento de las buenas prácticas de fabricación en el procedimiento de registro de medicamentos. Se turna a la Comisión de Salud, para dictamen. . . . . 67

#### LEY FEDERAL DEL TRABAJO

Del diputado Rodolfo Lara Lagunas, iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un artículo 467 Bis a la Ley Federal del Trabajo, para la defensa de la salud y prevención de los riesgos en los centros de trabajo. Se turna a la Comisión de Trabajo y Previsión Social, para dictamen. . . . . 69

#### LEY GENERAL DE EDUCACION

De la diputada Laura Arizmendi Campos, iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 8, 12 y 13 de la Ley General de Educación, para la inclusión escolar de las personas con discapacidad. Se turna a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, para dictamen. . . . . 70

#### CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

Del diputado Manuel Jesús Clouthier Carrillo, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 218 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para eliminar del procedimiento de registro de candidatos, el derecho exclusivo de los partidos políticos, de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular. Se turna a la Comisión de Gobernación, para dictamen. . . . . 74

## ARTICULO 107 CONSTITUCIONAL - LEY DE AMPARO

Del diputado Adolfo Rojo Montoya, iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se reforma el artículo 105 y adiciona el artículo 105 Bis de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cambiar el sistema de cumplimiento de sentencias de amparo para otorgarle mayores medios a los tribunales de amparo, para hacer efectivos sus requerimientos. Se turna a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Justicia, para dictamen. . . . . 77

## LEY GENERAL DE EDUCACION

De la diputada Laura Arizmendi Campos, iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 7 y 49 de la Ley General de Educación, para la prevención y eliminación de la violencia al interior de las escuelas. Se turna a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, para dictamen. . . . . 91

## REGLAMENTO DE LA CAMARA DE DIPUTADOS

Del diputado Francisco Arturo Vega de Lamadrid, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 32 del Reglamento de la Cámara de Diputados, para limitar el uso de las curules o de la manipulación de los sistemas electrónicos de votación. Se turna a la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, para dictamen. . . . . 97

## ARTICULO 74 CONSTITUCIONAL

Del diputado Marcos Pérez Esquer, iniciativa con proyecto de decreto que deroga el párrafo cuarto de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre el proceso de presupuestación. Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen. . . . . 99

## LEY FEDERAL DE EXTINCION DE DOMINIO

De la diputada Rosa Adriana Díaz Lizama, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 56 de la Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con relación a la asistencia de las personas adultas mayores. Se turna a la Comisión de Justicia, para dictamen. . . . . 106

## ARTICULO 74 CONSTITUCIONAL

Del diputado Marcos Pérez Esquer, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre la facultad de la que goza el titular del Ejecutivo para formular observaciones (veto) al Presupuesto de Egresos de la Federación. Se turna a la Comisión de Puntos Constitucionales, para dictamen. . . . . 108

## ESTADO DE HIDALGO

Del diputado Jorge Rojo García de Alba, proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al Ejecutivo Federal, instruya a los titulares de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cumplan con el convenio marco 2011 sobre los programas en concurrencia signados con el estado de Hidalgo. Se turna a las Comisiones Unidas de Agricultura y Ganadería y de Hacienda y Crédito Público, para dictamen. . . . . 117

## ESTADO DE NUEVO LEON

Del diputado Francisco Javier Orduño Valdez, proposición con punto de acuerdo por el que se solicita la creación de una Comisión Especial, o en su caso, un Grupo de Trabajo para la investigación y seguimiento del posible involucramiento de autoridades estatales en la fuga y masacre de reos del Penal de Apodaca, Nuevo León. Se turna a la Junta de Coordinación Política. . . . . 118

## PROGRAMA 70 Y MAS

Del diputado Emilio Andrés Mendoza Kaplan, proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al Ejecutivo Federal, instruya a la Secretaria de Desarrollo Social, a efecto de modificar las reglas de operación correspondientes al Programa 70 y Más. Se turna a la Comisión de Desarrollo Social, para dictamen. . . . . 119

## ESTADO DE NAYARIT

De la diputada Martha Elena García Gómez, proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del estado de Nayarit, para que se incluya la perspectiva de género en el Presupuesto de Egresos de esa entidad. Se turna a la Comisión de Equidad y Género, para dictamen. . . . . 120

## ACTAS DE NACIMIENTO

Del diputado Emilio Andrés Mendoza Kaplan, proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al Ejecutivo Federal, instruya a los órganos de la administración pública federal y a los órganos constitucionales autónomos, para que se abstengan de rechazar las actas de nacimiento originales de los ciudadanos en algún trámite, gestoría o servicio que éstos soliciten. Se turna a la Comisión de Gobernación, para dictamen. . . . . 121

## ESTADO DE TAMAULIPAS

De diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, proposición con punto de acuerdo para crear una Comisión Especial, o en su caso, un Grupo de Trabajo para la investigación y el seguimiento de los presuntos vínculos del ex Gobernador de Tamaulipas, con organizaciones criminales, así como su posible implicación en el asesinato del ex candidato a la gubernatura estatal. Se turna a la Comisión de, para dictamen. . . . . 122

## PRESUPUESTO PARA EL CAMPO 2012

Del diputado Gerardo Sánchez García, proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al Ejecutivo Federal, para que a través del titular de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, en su carácter de Presidente de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable y a los gobernadores de los estados, para que la conformación de los programas estatales concurrentes se realice con la validación de los Consejos Estatales de Desarrollo Rural Sustentable, con la finalidad de darle seguimiento al Presupuesto para el Campo 2012. Se turna a la Comisión de Desarrollo Rural, para dictamen. **123**

## LACTANCIA MATERNA

De la diputada Josefina Rodarte Ayala, proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al Ejecutivo Federal, instruya a la Secretaría de Salud a establecer una estrategia nacional de promoción y difusión de la lactancia materna. Se turna a la Comisión de Salud, para dictamen. . . . . **124**

## ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR

Del diputado David Hernández Pérez, proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta a las autoridades federales y estatales de Baja California Sur, acaten las sentencias dictadas en los juicios de amparos 29/2011 y 1096/2011, emitidas por los Jueces Segundo y Tercero de Distrito de esa Entidad, a efecto de reivindicar la autonomía de la Universidad Autónoma de Baja California Sur. Se turna a la Comisión de Desarrollo Justicia, para dictamen. . . . . **127**

## EXPLOTACION SEXUAL COMERCIAL INFANTIL

De la diputada Lucila del Carmen Gallegos Camarena, proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al Ejecutivo Federal, para que a través de la Secretaría de Turismo, implante una campaña dirigida a las empresas turísticas de nuestro país, a efecto de que signen y adopten las políticas establecidas en el Código de Conducta Nacional para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes en el Sector de los Viajes y el Turismo. Se turna a la Comisión de Turismo, para dictamen. . . . . **130**

## LEY DEL SEGURO SOCIAL

Del diputado Rodolfo Lara Lagunas, proposición con punto de acuerdo por el que se solicita la celebración de una Sesión Solemne para conmemorar el 70 aniversario de la expedición de la Ley del Seguro Social. Se turna a la Junta de Coordinación Política. . . . . **133**

## ESTADO DE QUERETARO

Del diputado Reginaldo Rivera de la Torre, proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al Gobierno Federal, libere los recursos financieros y materiales del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, para atender el rezago que existe en el estado de Querétaro, en materia

de seguridad penitenciaria. Se turna a la Comisión de Seguridad Pública, para dictamen. . . . . 134

#### DESAPARICION FORZADA DE PERSONAS

Del diputado Jaime Oliva Ramírez, proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta a los Congresos de las entidades federativas, realicen las modificaciones necesarias en su legislación penal para tipificar el delito de desaparición forzada de personas, con base en lo establecido en la Declaración Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. Se turna a la Comisión de Justicia, para dictamen. . . . . 136

#### OPERACIONES BANCARIAS DE DUDOSA PROCEDENCIA

Del diputado Juan Pablo Jiménez Concha, proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y a la Unidad de Inteligencia Financiera, observen el cumplimiento de los reportes de operaciones de dudosa procedencia de instituciones bancarias. Se turna a la Comisión de Hacienda y Crédito Público, para dictamen. . . . . 138

#### GENERALES FRANCISCO R. SERRANO Y ARNULFO GOMEZ

Del diputado Oscar Saúl Castillo Andrade, proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta a la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, para que haga mención especial de los Generales Francisco R. Serrano y Arnulfo Gómez, asesinados en 1927, como militares precursores de la democracia. Se turna a la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, para dictamen. . . . . 139

#### DESCUENTO A ADULTOS MAYORES EN AEROLINEAS NACIONALES

Del diputado Héctor Fernández Aguirre, proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, evalúe la posibilidad de realizar convenios de concertación con las aerolíneas nacionales para homogeneizar en 20 por ciento el descuento que éstas otorguen a los adultos mayores en sus tarifas, así como realizar los convenios correspondientes con las aerolíneas mexicanas que aún no otorgan dicho descuento. Se turna a la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables, para dictamen. . . . . 141

DIPUTADOS QUE PARTICIPARON EN ANEXO. . . . . 143



## \* INICIATIVAS Y PROPOSICIONES

Iniciativas con proyecto de decreto y a las proposiciones con punto de acuerdo registradas en el orden del día del martes 28 de febrero de 2012, de conformidad con los artículos 100 y 102 del Reglamento de la Cámara de Diputados

---

### LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

---

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a cargo del diputado Jorge Antonio Kahwagi Macari, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

#### Planteamiento del problema

No obstante, la existencia de ordenamientos nacionales e internacionales que buscan combatir y erradicar la discriminación de género, en México esta forma de marginación continúa siendo una de las causas más recurrentes que distingue, excluye y restringe a las mujeres, por el sólo hecho de serlo e impide y anula el reconocimiento o el ejercicio de sus derechos y la igualdad real de oportunidades.

Históricamente, con base en la diferencia sexual y como consecuencia de la división sexual del trabajo y de los atributos asignados culturalmente a cada sexo, la desigualdad social entre hombres y mujeres se ha legitimado y afianzado. Uno de los agentes de socialización y de transmisión de estos estereotipos es el lenguaje. El lenguaje, al igual que el género, es una construcción social que además de reflejar, por años, la desvalorización de lo femenino, ha contribuido a reforzarla.

La lengua es el instrumento fundamental de la comunicación humana que refleja las visiones y concepciones mediante las cuales funcionan las sociedades. A través de la palabra, verbal o escrita, los seres humanos transmitimos ideas, sentimientos, modos de pensar y esquemas de percepción y valoración, perpetuando nuestros usos y costumbres y consolidando las relaciones entre lengua, pensamiento y cultura. Al igual que en los demás ámbitos, dentro del

lenguaje también se han configurado diferencias sociales entre mujeres y hombres que se reflejan tanto en las expresiones y significados que hemos asignado a las palabras, como en la forma en la que nombramos las cosas y las imágenes y los códigos gráficos que utilizamos diariamente.

Para el Consejo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación CONAPRED el sexismo en el lenguaje se produce cuando las distinciones entre lo femenino y lo masculino se tornan jerárquicas y excluyentes, valorando a una de las partes sobre la otra. El problema se ubica cuando a la representación y significación de lo masculino se le asigna un valor superior y universal que invisibiliza y descalifica lo femenino, lo que se conoce como androcentrismo.

La palabra androcentrismo, según la propia instancia, implica la prevalencia de la mirada masculina, centrada en la consideración de que el hombre es el modelo, la medida y la representación de la humanidad. Tal visión proviene de una falsa idea según la cual se justifica la desigualdad de género como resultado de las diferencias biológicas y las funciones reproductivas establecidas. El androcentrismo, ha consolidado una visión que segmenta el papel de las mujeres y los hombres según los roles que deben cumplir en diversos ámbitos de la vida pública y la vida privada.

Por ejemplo, hace tan sólo unas décadas y como consecuencia de que los trabajos remunerados estaban fundamentalmente ocupados por hombres, la realidad laboral correspondía en gran medida al mundo masculino y así se nombraba la existencia de directores, doctores, abogados, ingenieros, diputados etcétera, invisibilizando el trabajo de las mujeres.

Esta situación ha hecho necesario hacer conciencia de los usos sexistas del lenguaje y promover formas alternativas de expresión y comunicación que visibilicen y no excluyan a ningún sexo. Por ello, fomentar el uso de un lenguaje incluyente y ofrecer alternativas concretas y viables de cambio que facilite el uso correcto de la lengua ha sido en los últimos años un compromiso del Estado Mexicano.

En este sentido y en consonancia con los compromisos que nuestro país ha adquirido en materia de no discriminación e igualdad entre mujeres y hombres, en 2008 a través del estudio “10 recomendaciones para el uso no sexista del lenguaje” instancias como el CONAPRED, el Instituto Nacional de las Mujeres y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social asumieron la responsabilidad de promover prácticas que faciliten la comunicación libre de sexismo con el obje-

---

\* Las iniciativas y proposiciones enlistadas corresponden al oficio referido en la página 115 del Diario de los Debates de esta fecha.

tivo visibilizar a las mujeres y la diversidad social, y equilibrar así las asimetrías de género.

Asimismo en 2011, la Comisión Nacional para prevenir y erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim) publicó el Manual para el uso no sexista del lenguaje: lo que bien se dice... bien se entiende, cuyo objetivo general es precisamente proporcionar a las funcionarias y los funcionarios públicos una herramienta clara y sencilla que les sirva para la implementación y uso de un lenguaje incluyente en las prácticas escritas y orales de las instituciones donde trabajan con el fin de impulsar una mejor comprensión y conocimiento de los elementos que forman parte del lenguaje cotidiano y de los componentes que fomentan la discriminación, la desigualdad entre los géneros o que promueven los roles y estereotipos tradicionales atribuidos a mujeres y hombres.

### Argumentación

Es innegable que de forma general y específicamente dentro de la Administración Pública tanto a nivel oral como en los documentos oficiales y ordenamientos jurídicos existe un uso sexista de la lengua que transmite y refuerza las relaciones asimétricas, jerárquicas e inequitativas que se dan entre los sexos, en detrimento de las mujeres.

Uno de los objetivos estratégicos del Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2009-2012 es el de institucionalizar una política transversal con perspectiva de género en la Administración Pública Federal y construir los mecanismos para contribuir a su adopción en los Poderes de la Unión, en los órdenes de gobierno y en el sector privado.

### Estrategia 1.2

Transformar la cultura y los procesos de gestión de las organizaciones públicas en favor de la igualdad y equidad de género.

#### Líneas de acción

1.2.7. Promover que las prácticas y la comunicación social de las dependencias públicas, así como los medios de comunicación electrónicos e impresos, eliminen estereotipos sexistas y discriminatorios e incorporen un lenguaje incluyente.

### Estrategia 5.2

Eliminar los estereotipos sexistas y discriminatorios de los libros de texto, métodos de enseñanza, materiales didácticos, prácticas educativas, y profesionalizar al magisterio en perspectiva de género y derechos humanos de las mujeres.

#### Líneas de acción

5.2.3. Fomentar el uso del lenguaje no sexista y promover, en contenidos y prácticas educativas, la valorización de las actividades y aportes de las mujeres a la vida social, al desarrollo y la democracia, así como el conocimiento de sus derechos humanos.

Como lo indica el manual de la Conavim, el lenguaje oral o escrito puede ser un instrumento de cambio, de transferencia de conocimiento y cultura, pero también puede ser una de las expresiones más importantes de desigualdad. Por ello y dado lo que en el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2009-2012 se establece, para quienes integramos el Grupo Parlamentario Nueva Alianza es impostergable el uso de un lenguaje incluyente.

Si bien la mayor parte de las leyes requiere de la incorporación y transversalización de la perspectiva de género en cuanto al lenguaje, consideramos que dado que en la actualidad la presencia de las mujeres el ámbito laboral es sumamente significativa y ha representado en las últimas décadas un cambio sustancial en cuanto a número y oportunidades para su vida es en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en donde podemos comenzar a hacer visibles su participación.

“Las resistencias a feminizar una profesión o cargo nunca se sostiene en argumentaciones estrictamente lingüísticas, porque las resistencias no vienen de la lengua, las lenguas suelen ser amplias y generosas, dúctiles y maleables, hábiles y en perpetuo tránsito; las trabas son ideológicas...” (Lledó, 2002).

Por las consideraciones expuestas y fundadas, en mi calidad de Diputada (o) 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 reforman diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

**Único.** Se reforman los artículos 4, 6, 7, 8, 11, 13, 14, 15, 16, 17 Bis, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 27, 28, 29, 30, 30 Bis, 31, 32, 33, 37, 38, 39, 43, 46 y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para quedar como sigue:

**Artículo 4o.** La función de la titular o el titular de la **Consejería Jurídica** está prevista en el Apartado A del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Al frente de la Consejería Jurídica habrá **una consejera o consejero** que dependerá directamente de la **Presidencia de la República**, y será nombrado y removido libremente por **quien la presida**.

**La persona titular de la Consejería Jurídica debe cumplir los mismos requisitos que quien está a cargo de la Procuraduría General de la República.**

...

**Artículo 6o.** Para los efectos del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **el presidente o presidenta** de la República acordará con **las y los titulares de las secretarías de Estado, las jefaturas de los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República**.

**Artículo 7o.** El presidente o **presidenta** de la República podrá convocar a **reuniones de secretarías y** secretarios de Estado, jefes o **jefas** de departamentos administrativos y demás **funcionarias y** funcionarios competentes, cuando se trate de definir o evaluar la política del gobierno federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias, o entidades de la administración pública federal. Estas reuniones serán presididas por **la persona titular del Ejecutivo federal y el secretariado técnico de las mismas** estará adscrito a la Presidencia de la República.

**Artículo 8o.** El **presidente o presidenta** de los Estados Unidos Mexicanos contará con las unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que el propio Ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República.

**Artículo 11.** **Las titulares y los titulares** de las secretarías de Estado y de los departamentos administrativos ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo **de la Presidencia** de la República.

**Artículo 13.** Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por **la Presidencia** de la República deberán, para su validez y observancia constitucionales ir firmados por **la o el titular de la secretaría** de Estado o **quien está a cargo de la jefatura del** departamento administrativo respectivo, y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más secretarías o departamentos, deberán ser refrendados por **todas las titulares y los titulares** de los mismos.

Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el refrendo **de la persona titular** de la Secretaría de Gobernación.

**Artículo 14.** Al frente de cada secretaría habrá un secretario o **secretaria** de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará **de las subsecretarías, oficialía mayor, direcciones, subdirecciones, jefaturas y subjefaturas de departamentos,** oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios **y funcionarias** que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.

En los juicios de amparo, el presidente o **presidenta** de la República podrá ser representado por **la persona** titular de la dependencia a que corresponde el asunto, según la distribución de competencias. Los recursos administrativos promovidos contra actos de **las secretarías y** los secretarios de Estado serán resueltos dentro del ámbito de su secretaría en los términos de los ordenamientos legales aplicables.

**Artículo 15.** Al frente de cada departamento administrativo habrá un jefe o **jefa** de departamento, quien se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, por **las secretarías generales, oficialía mayor, direcciones, subdirecciones, jefaturas y subjefaturas de** oficina, sección y mesa, conforme al reglamento interior respectivo, así como por los demás funcionarios **y funcionarias** que establezcan otras disposiciones legales aplicables. Para los departamentos administrativos, regirá lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo anterior.

**Artículo 16.** Corresponde originalmente a los titulares **y las titulares** de las secretarías de Estado y departamentos administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios **y funcionarias** a que se refieren los artículos 14 y 15, cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por di-

chos titulares. En los casos en que la delegación de facultades recaiga en jefes **o jefas** de oficina, de sección y de mesa de las secretarías de Estado y departamentos administrativos, conservarán su calidad de trabajadores **y trabajadoras** de base en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Los titulares **y las** titulares de las secretarías de Estado y departamentos administrativos también podrán adscribir orgánicamente las unidades administrativas establecidas en el reglamento interior respectivo, a las subsecretarías, oficialía mayor, y a las otras unidades de nivel administrativo equivalente que se precisen en el mismo reglamento interior.

...

#### Artículo 17 Bis. ...

**I.** Los titulares **y las** titulares de las delegaciones serán designados por **la persona** titular de la respectiva dependencia o entidad y tendrán las atribuciones que señalen sus reglamentos interiores o los ordenamientos legales de creación de las entidades paraestatales. Asimismo, deberán reunir por lo menos los siguientes requisitos:

a) Ser ciudadano **o ciudadana mexicana** por nacimiento y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

b) a c)...

d) No haber sido sentenciado **o sentenciada** por delitos patrimoniales o estar inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

**II.** Las **servidoras y** servidores públicos adscritos a las delegaciones se sujetarán a lo dispuesto en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal para efectos de su ingreso, desarrollo profesional, capacitación y certificación de capacidades; evaluación del desempeño; separación y a las demás disposiciones previstas en dicha Ley, y

#### III. ...

a) a b)...

i)...

ii)...

iii) El número de beneficiarios **y beneficiarias** en cada una de ellas por entidad federativa, municipio y localidad;

iv) a v)...

c)...

d) Realizar acciones de orientación y difusión con los beneficiarios **y beneficiarias** para garantizar la transparencia y evitar cualquier manipulación política del programa.

**Artículo 18.** En el reglamento interior de cada una de las secretarías de Estado y departamentos administrativos, que será expedido por el presidente **o presidenta** de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares **y las** titulares podrán ser suplidos en sus ausencias.

**Artículo 19.** **La persona** titular de cada secretaría de Estado y departamento administrativo expedirá los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberán mantenerse permanentemente actualizados. Los manuales de organización general deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación. En cada una de las dependencias y entidades de la administración pública federal, se mantendrán al corriente los escalafones de **las trabajadoras y** los trabajadores, y se establecerán los sistemas de estímulos y recompensas que determine la ley y las condiciones generales de trabajo respectivas.

**Artículo 21.** El presidente **o presidenta** de la República podrá constituir comisiones intersecretariales, para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias secretarías de Estado o departamentos administrativos.

...

Las comisiones podrán ser transitorias o permanentes y serán presididas por quien determine **la Presidencia** de la República.

**Artículo 22.** El presidente o **presidenta** de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con los gobiernos estatales, y con su participación, en los casos necesarios, con los municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas.

**Artículo 23.** Los secretarios y **secretarias** de Estado y los jefes y **jefas** de los departamentos administrativos, una vez abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso de la Unión del estado que guarden sus respectivos ramos y deberán informar, además, cuando cualquiera de las Cámaras los cite en los casos en que se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus actividades. Esta última obligación será extensiva a **las personas titulares de las direcciones** los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria.

**Artículo 24.** En casos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de alguna secretaría de Estado o departamento administrativo para conocer de un asunto determinado, el presidente o **presidenta** de la República resolverá, por conducto de la Secretaría de Gobernación, a qué dependencia corresponde el despacho del mismo.

**Artículo 27.** ...

I. ...

**II.** Publicar las leyes y decretos del Congreso de la Unión, alguna de las dos Cámaras o la Comisión Permanente y los reglamentos que expida el presidente o **presidenta** de la República, en términos de lo dispuesto en la fracción primera del artículo 89 constitucional, así como las resoluciones y disposiciones que por ley deban publicarse en el Diario Oficial de la Federación;

III. a VI. ...

**VII.** Tramitar lo relativo al ejercicio de las facultades que otorgan al Ejecutivo federal los artículos 96, 98 y 100 de la Constitución, sobre nombramientos, renunciaciones y licencias de los ministros y **ministras** de la Suprema Corte de Justicia y de los consejeros y **consejeras** de la Judicatura Federal;

**VIII.** Tramitar lo relacionado con los nombramientos, remociones, renunciaciones y licencias **las titulares** y los **titulares de las secretarías** de Estado, **jefaturas** de de-

partamento administrativo del Ejecutivo federal y **de la Procuraduría** General de la República;

**IX.** Intervenir en los nombramientos, aprobaciones, designaciones, destituciones, renunciaciones y jubilaciones de **servidoras** y servidores públicos que no se atribuyan expresamente por la ley a otras dependencias del Ejecutivo;

**X.** Llevar el registro de autógrafos de **las** y los funcionarios federales y de los gobernadores y **gobernadoras** de los estados y legalizar las firmas de los mismos;

XI. a XXXII. ...

**Artículo 28.** A la Secretaría de Relaciones Exteriores corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. ...

**II.** Dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomático y consular en los términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano y, por conducto de los agentes y **las** agentes del mismo servicio, velar en el extranjero por el buen nombre de México; impartir protección a **las mexicanas** y los mexicanos; cobrar derechos consulares y otros impuestos; ejercer funciones notariales, de Registro Civil, de auxilio judicial y las demás funciones federales que señalan las leyes, y adquirir, administrar y conservar las propiedades de la nación en el extranjero;

II A. ...

**II B.** Capacitar a **quienes integran el** Servicio Exterior Mexicano en las áreas comercial y turística, para que puedan cumplir con las responsabilidades derivadas de lo dispuesto en la fracción anterior.

III. a IV. ...

**V.** Conceder a **las personas extranjeras** las licencias y autorizaciones que requieran conforme a las leyes para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones en la República Mexicana; obtener concesiones y celebrar contratos, intervenir en la explotación de recursos naturales o para invertir o participar en sociedades mexicanas civiles o mercantiles, así como conceder permisos para la constitución de éstas o reformar sus estatutos o adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos;

VI. a X. ...

**XI.** Intervenir, por conducto del procurador **o procuradora** general de la República, en la extradición conforme a la ley o tratados, y en los exhortos internacionales o comisiones rogatorias para hacerlos llegar a su destino, previo examen de que llenen los requisitos de forma para su diligenciación y de su procedencia o improcedencia, para hacerlo del conocimiento de las autoridades judiciales competentes; y

XII. ...

#### Artículo 29. ...

I. a IV. ...

**V.** Conceder licencias y retiros, e intervenir en las pensiones **de quienes integran el Ejército y la Fuerza Aérea**;

VI. a XII. ...

**XIII.** Dirigir la educación profesional de **quienes integran el Ejército y la Fuerza Aérea**, y coordinar, en su caso, la instrucción militar de la población civil;

XIV. a XX. ...

**Artículo 30.** A la Secretaría de Marina corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. a II. ...

**III.** Conceder licencias y retiros, e intervenir en las pensiones de **quienes integran** la Armada;

IV. a XXVI. ...

**Artículo 30 Bis.** A la Secretaría de Seguridad Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. a IV. ...

**V.** Proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública la designación de **la persona titular de la Secretaría Ejecutiva** del Sistema Nacional de Seguridad Pública y, en su caso, **removerla** libremente;

VI. a X. ...

**XI.** Proponer al presidente **o presidenta** de los Estados Unidos Mexicanos el nombramiento del comisionado **o comisionada** de la Policía Federal Preventiva;

XII. a XVII. ...

**XVIII.** Regular y autorizar la portación de armas para **empleadas y empleados** federales, para lo cual se coordinará con la Secretaría de la Defensa Nacional;

XIX. a XXII. ...

**XXIII.** Ejecutar las penas por delitos del orden federal y administrar el sistema federal penitenciario; así como organizar y dirigir las actividades de apoyo a **las personas liberadas**;

**XXIV.** Participar, conforme a los tratados respectivos, en el traslado de **personas reas** a que se refiere el quinto párrafo del artículo 18 constitucional;

XXV. a XXVII. ...

#### Artículo 31. ...

I. a XIV. ...

**XV.** Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos a la consideración del presidente **o presidenta** de la República;

XVI. a XXV. ...

#### Artículo 32. ...

**I. a V. ...**

**VI.** Coordinar, concretar y ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos, en especial de **la población** de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de **las colonas y los colonos** de las áreas urbanas, para elevar el nivel de vida de la población, con la intervención de las dependencias y entidades de la administración pública federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales y, con la participación de los sectores social y privado;

VII. a XXXIII. ...

**Artículo 33.** A la Secretaría de Energía corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. a V. ...

VI. ...

El Consejo Nacional de Energía se constituye por **la titular o el titular** de la Secretaría de Energía, quien lo presidirá, y por **las titulares y los titulares de las subsecretarías, de la oficialía** mayor de dicha dependencia, así como de los órganos desconcentrados y organismos descentralizados del sector y de la Comisión Nacional del Agua.

En los casos en que las deliberaciones del Consejo se refieran de manera sustantiva a cuestiones que competan a otras dependencias del Ejecutivo federal, su **presidente o presidenta** podrá invitar a participar a éstas a las reuniones que correspondan.

...  
...

VII. a XV. ...

**XVI.** Proponer a **la persona** titular del Ejecutivo federal el establecimiento de zonas de reservas petroleras;

**XVII.** Proponer al **presidente o presidenta de la República** la plataforma anual de producción de petróleo y de gas de Petróleos Mexicanos, con base en las reservas probadas y los recursos disponibles, dando prioridad a la seguridad energética del país en el marco de la Estrategia Nacional de Energía;

XVIII. a XXV. ...

**Artículo 37.** ...

I. a IX. ...

**X.** Designar a **las auditoras o auditores** externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño;

**XI.** Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, **personal a cargo de las delegaciones** de la propia secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la administración pública federal centralizada, y **comisarios** y comi-

sarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal;

**XII.** Designar y remover a **las titulares y** los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de la Procuraduría General de la República, así como a **quienes están a cargo** de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, **personas que** dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los tribunales federales, representando a **la persona** titular de dicha secretaría;

XIII. a XIV. ...

**XV.** Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar **las servidoras y servidores** públicos de la administración pública federal, y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables;

XVI. ...

**XVII.** Conocer e investigar las conductas de **las servidoras y servidores** públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;

XVIII. a XXIV. ...

**XXIV Bis.** Reivindicar los bienes propiedad de la nación, por conducto **del procurador o procuradora** general de la República; y

XXV. a XXVII. ...

**Artículo 38.** ...

I. a X. ...

**XI.** Mantener al corriente el escalafón del magisterio y el seguro de **las maestras y los maestros**, y crear un sistema de compensaciones y estímulos para el profesorado; atendiendo a las directrices que emita la Secretaría de

Hacienda y Crédito Público sobre el sistema general de administración y desarrollo de personal;

XII. ...

**XIII.** Otorgar becas para que **las estudiantes y** los estudiantes de nacionalidad mexicana puedan realizar investigaciones o completar ciclos de estudios en el extranjero;

**XIV.** Estimular el desarrollo del teatro en el país y organizar concursos **para quienes desempeñan actividades de autoría, actuación y de escenografía** y en general promover su mejoramiento;

XV. a XXIV. ...

**XXV.** Formular normas y programas, y ejecutar acciones para promover la educación física, el deporte para **todas las personas**, el deporte estudiantil y el deporte selectivo; promover y en su caso, organizar la formación y capacitación de instructores **e instructoras**, entrenadores **y entrenadoras**, profesores **y profesoras** y licenciados **y licenciadas** en especialidades de cultura física y deporte; fomentar los estudios de posgrado y la investigación de las ciencias del deporte; así como la creación de esquemas de financiamiento al deporte con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades de la administración pública federal;

XXVI. a XXIX. ...

**XXX.** Organizar y promover acciones tendientes al pleno desarrollo de la juventud y a su incorporación a las tareas nacionales, estableciendo para ello sistemas de servicio social, centro de estudio, programas de recreación y de atención a los problemas de **las y** los jóvenes. Crear y organizar a este fin sistemas de enseñanza especial para **niñas**, niños, adolescentes y jóvenes que lo requieran, y

XXX Bis. a XXXI. ...

#### Artículo 39. ...

I. a X. ...

**XI.** Estudiar y ordenar las medidas de seguridad e higiene industriales, para la protección de **las trabajadoras y** los trabajadores, y vigilar su cumplimiento;

XII. a XVII. ...

**XVIII.** Promover la cultura y recreación entre **las y** los trabajadores y sus familias; y

XIX. ...

#### Artículo 43. ...

**I.** Dar apoyo técnico jurídico al presidente **o presidenta** de la República en todos aquellos asuntos que éste le encomiende;

**II.** Someter a consideración y, en su caso, firma del presidente **o presidenta** de la República todos los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que se presenten al Congreso de la Unión o a una de sus Cámaras, así como a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y darle opinión sobre dichos proyectos;

**III.** Dar opinión a **la Presidencia** de la República sobre los proyectos de tratados a celebrar con otros países y organismos internacionales;

**IV.** Revisar los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos, resoluciones presidenciales y demás instrumentos de carácter jurídico, a efecto de someterlos a consideración y, en su caso, firma del presidente **o presidenta** de la República;

**V.** Prestar asesoría jurídica cuando el presidente **o presidenta** de la República así lo acuerde, en asuntos en que intervengan varias dependencias de la administración pública federal, así como en los previstos en el artículo 29 constitucional;

**VI.** Coordinar los programas de normatividad jurídica de la administración pública federal que apruebe el presidente **o presidenta** de la República y procurar la congruencia de los criterios jurídicos de las dependencias y entidades;

**VII.** Presidir la Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno Federal, integrada por **las personas** responsables de las unidades de asuntos jurídicos de cada dependencia de la administración pública federal, la que tendrá por objeto la coordinación en materia jurídica de las dependencias y entidades de la administración pública federal.



**La consejera o** consejero jurídico podrá opinar previamente sobre el nombramiento y, en su caso, solicitar la remoción de **las titulares y** los titulares de las unidades encargadas del apoyo jurídico de las dependencias y entidades de la administración pública federal;

VIII. a IX. ...

**X.** Representar al presidente **o presidenta** de la República, cuando **ésta** así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios en que el titular del Ejecutivo federal intervenga con cualquier carácter. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas; y

XI. ...

**Artículo 46.** Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

I. ...

II. ...

A)...

B)...

C) Que al gobierno federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de **los miembros y** los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar a **la persona titular de la presidencia o dirección general**, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública federal o **servidoras y** servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

**Artículo 49. ...**

Corresponde a **las titulares y los titulares de las coordinaciones** del sector coordinar la programación y presu-

puestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en las leyes.

Atendiendo a la naturaleza de las actividades de dichas entidades, el titular **o la** titular de la dependencia coordinadora podrá agruparlas en subsectores, cuando así convenga para facilitar su coordinación y dar congruencia al funcionamiento de las citadas entidades.

### Artículos Transitorios

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

Dado en la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, a 23 de febrero de 2012.— Diputado Jorge Antonio Kahwagi Macari (rúbrica).»

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

---

## LEY GENERAL DE EDUCACION

---

«Iniciativa que reforma el artículo 21 de la Ley General de Educación, a cargo del diputado Gerardo del Mazo Morales, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

### Planteamiento del problema

El derecho a una educación de calidad es un aspecto fundamental para el desarrollo de cada país. En México, se han alcanzado importantes logros en las últimas décadas. La cobertura en educación primaria en México ha llegado a ser casi universal, lo que representa un indudable logro de la política pública nacional en los últimos años. Este resultado ha sido también posible gracias a importantes avances en la producción de datos del sistema educativo, tanto a través de la implementación anual de la prueba ENLACE, que ha llevado a la disponibilidad de un sistema de medición y diagnóstico general sobre el desempeño escolar a lo largo del tiempo, como a través de la información generada por el Sistema Nacional de Información Educativa.

No obstante, la realidad de fuertes disparidades y exclusión social del país se refleja todavía en niveles desiguales de co-

bertura en educación primaria, con brechas importantes en el nivel preescolar y fundamentalmente en la secundaria y en la media superior, donde una proporción significativa de los sectores pobres o más vulnerables no accede y muchos de los que ingresan no pueden concluir.

Asimismo, existe desigualdad en la oferta del servicio que se brinda en las diferentes entidades federativas, en zonas rurales y urbanas, así como en escuelas privadas, públicas y al interior de estas últimas: escuelas generales, indígenas, educación comunitaria y educación para migrantes.

Paradójicamente, la cruzada mundial por universalizar y mejorar la calidad de la educación básica, y la proliferación de compromisos nacionales e internacionales dispuestos a acelerar el logro de estos objetivos hacia fines de la presente década, han coincidido con un deterioro notorio y también mundial de la condición docente. En un momento en que se expanden los planteamientos y las metas de una educación básica de calidad para todos, la situación de los maestros ha alcanzado “un punto intolerablemente bajo”, según afirma la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

La premisa central es que no es posible mejorar la calidad de la educación sin mejorar prioritaria y sustancialmente la calidad profesional de quienes enseñan. La construcción del nuevo modelo educativo acorde con los tiempos y con los requerimientos requiere medidas integrales, radicales y urgentes destinadas a revertir, en todos los órdenes, el perfil y la situación actuales de la profesión docente.

Los propios maestros suelen referirse a su práctica como la principal fuente de aprendizaje de su oficio. De hecho, la práctica pedagógica es el espacio más importante, permanente y efectivo de formación docente, mucho más que los cursos, seminarios o talleres, pues es en la práctica donde los maestros vuelcan sus conocimientos, valores y actitudes, y donde perciben sus fortalezas y debilidades.

No obstante, es como si nada de esto hubiese sido escuchado o percibido en el pasado. Formación docente se ha equiparado con un período específico (el inmediatamente anterior al desempeño profesional) y con una situación formal de enseñanza-aprendizaje (curso, taller, charla, libro, etcétera). La práctica docente pasó a verse como una asignatura más o como un requisito de graduación del futuro maestro, más que como la realización misma de la docencia y, como tal, fuente y materia prima para el aprendizaje continuo de

todo maestro en ejercicio. La calificación de un docente se mide en número de años de estudio, títulos y certificados de asistencia a cursos, mientras que la experiencia docente sólo cuenta como años de servicio.

### Argumentación

Formar recursos humanos en cualquier campo es cuestión de largo plazo, de esfuerzos sistemáticos y sostenidos a lo largo del tiempo. Formar a los maestros de hoy en los conocimientos, habilidades, valores y actitudes requeridos para llevar adelante la profunda transformación educativa que reclaman nuestras sociedades y que proclaman las modernas políticas y reformas educativas, exige nada menos que eso.

La formación docente, como todo proceso educativo, deber ser entendida esencialmente como un proceso permanente de reflexión y problematización sobre uno mismo, el propio conocimiento y la propia práctica. En este proceso, que parte de un análisis crítico de la práctica y se propone retornar a ella para mejorarla, es fundamental propiciar una reflexión del maestro sobre su papel, las visiones de sí mismo, su proceso de aprendizaje, sus modos de enseñar y relacionarse con alumnos y colegas.

Así como es necesario valorizar la práctica docente como fuente y herramienta fundamental de aprendizaje, es necesario romper con el aislamiento tradicional de la tarea docente así como con el individualismo, el academicismo y el formalismo que ha caracterizado a la formación de los maestros. Finalmente empieza a reconocerse que los maestros, igual que los profesionales de otras áreas, necesitan espacios propios para encontrarse, reflexionar e intercambiar, lo que favorece el aprendizaje entre pares, la valorización del saber de los docentes, y el trabajo cooperativo.

El docente experimentado como asesor, puede ayudar a los que se inician o quieren mejorar continuamente y analizar su práctica, que también puede ser retroalimentado y analizar la propia, y que en trabajo conjunto los docentes pueden aprender, renovar conocimientos y quehaceres, e ir creciendo en los ámbitos profesionales, innovando con todo ello.

Los profesores constituyen los recursos más significativos de los centros educativos y, como tales, son esenciales para los esfuerzos de mejora de la escuela. El mejorar la eficacia y la equidad de la escolaridad depende, en gran medida, de que pueda garantizarse que los profesores sean personas

competentes, que su enseñanza sea de calidad y que todos los estudiantes tengan acceso a una docencia de excelente calidad.

Hoy en día, sólidas investigaciones evidencian que la calidad del profesorado y su docencia influye de forma determinante en los resultados de los estudiantes. Asimismo, existen pruebas concluyentes de que la eficiencia de los profesores varía considerablemente. Las diferencias en los resultados de los estudiantes suelen ser mayores en el seno de una misma escuela que entre escuelas. Por su parte, la docencia es un trabajo exigente y no todo el mundo puede ser un profesional eficiente y mantenerse así a largo plazo.

Los principales elementos de la agenda política en materia de calidad del profesorado incluyen, entre otros, el prestar mayor atención a los criterios de selección tanto para la educación inicial de los profesores como para el empleo de docente; efectuar una evaluación constante a lo largo de toda la carrera docente para identificar los aspectos que mejorar; reconocer y recompensar una docencia eficaz; y garantizar que los profesores dispongan de los recursos y del apoyo necesarios para responder a grandes expectativas.

Las etapas de formación inicial de profesores, de integración y de progreso profesional tienen que estar mucho mejor conectadas entre sí a fin de crear un sistema de aprendizaje y desarrollo más coherente para los docentes. Como parte de este punto, es necesario que exista un conjunto claro de expectativas sobre las responsabilidades que deben asumir los profesores en cuanto a su desarrollo continuo y una estructura de apoyo para facilitar su crecimiento.

Una perspectiva de aprendizaje a lo largo de toda la vida para los profesores implica que, en la mayoría de los países, habrá que prestar mucha más atención al respaldo a los profesores en las primeras etapas de su carrera y será necesario proporcionar incentivos y recursos para garantizar un desarrollo profesional constante.

En diversos países, existe experiencia internacional donde se han formulado y reformulado estándares o criterios que describen lo que un docente debe conocer y ser capaz de hacer en distintas etapas de su vida profesional. Se ha establecido un período de inducción para profesores que se inician en la docencia, apoyado también por mentores, y es aquí donde considero que la experiencia de los docentes puede ser mejorada en el aula y de forma más práctica y rápida.

En análisis de las oportunidades de formación docente que ofrece diversos sistemas, se advierten tres elementos que configuran la complejidad de la institucionalidad y de los procesos formativos: el énfasis personal, el mejoramiento de la escuela y el desarrollo de la profesión como tal. Estos aspectos son difíciles de manejar pero no son incompatibles y el desafío es lograr que estos fines “personales, institucionales y profesionales sean compatibles y transferibles, cerrando así la brecha entre lo ‘profesional’ y lo ‘académico’, y en este sentido se pueden crear incentivos para beneficiar al docente en México, mejorando las habilidades de los que inician, así como de los que llevan años de ejercicio, seleccionando a aquellos maestros más experimentados y con mejor trayectoria profesional que quieran compartir sus conocimientos y mejorar la enseñanza directamente en el aula, apoyando a sus colegas, para tal efecto.

### **Fundamento legal**

Por las consideraciones expuestas y fundadas, en mi calidad de integrante del Grupo Parlamentario Nueva Alianza, a la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71 fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6.1.I, 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 reforma el artículo 21 de la Ley General de Educación**

**Artículo Primero.** Se adiciona párrafos sexto y séptimo al artículo 21 de la Ley General de Educación para quedar como sigue:

**Artículo 21.** El educador es promotor, coordinador, facilitador y agente directo del proceso educativo. Las autoridades educativas proporcionarán los medios que le permitan realizar eficazmente su labor y que contribuyan a su constante perfeccionamiento.

Para ejercer la docencia en instituciones establecidas por el Estado, por sus organismos descentralizados y por los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, los maestros deberán satisfacer los requisitos que, en su caso, señalen las autoridades competentes. En el caso de los maestros de educación indígena que no tengan licenciatura como nivel mínimo de formación,

deberán participar en los programas de capacitación que diseñe la autoridad educativa y certificar su bilingüismo en la lengua indígena que corresponda y el español.

El Estado otorgará un salario profesional digno, que permita al profesorado de los planteles del propio Estado alcanzar un nivel de vida decoroso para ellos y su familia; puedan arraigarse en las comunidades en las que trabajan y disfrutar de vivienda digna; así como disponer del tiempo necesario para la preparación de las clases que impartan y para realizar actividades destinadas a su desarrollo personal y profesional.

Las autoridades educativas establecerán mecanismos que propicien la permanencia de los maestros frente a grupo, con la posibilidad para éstos de ir obteniendo mejores condiciones y mayor reconocimiento social.

Las autoridades educativas otorgarán reconocimientos, distinciones, estímulos y recompensas a los educadores que se destaquen en el ejercicio de su profesión y, en general, realizarán actividades que propicien mayor aprecio social por la labor desempeñada por el magisterio. Además, establecerán mecanismos de estímulo a la labor docente con base en la evaluación.

**Los docentes que así lo consideren, podrán postularse para convertirse en mentores, conforme a los criterios de evaluación que establezca la autoridad educativa federal y compartir su experiencia tanto profesional como práctica directamente en las aulas, en beneficio del proceso educativo.**

**Para estos docentes, existirán mecanismos de estímulos que deberán determinar las autoridades educativas en sus respectivas competencias.**

### Artículo Transitorio

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

Dado en la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, el 23 de febrero de 2012.— Diputado Gerardo del Mazo Morales (rúbrica).»

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

## CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

«Iniciativa que reforma el artículo 200 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a cargo del diputado Humberto Lepe Lepe, del Grupo Parlamentario del PRI

El que suscribe, diputado federal Humberto Lepe Lepe, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, conforme a las atribuciones que le confieren los artículos 50 y 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 77, en sus numerales 1 y 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados, se permite someter a consideración del pleno de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y deroga el inciso d) del numeral 1, del artículo 200 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

### Exposición de Motivos

La credencial para votar con fotografía surge con diversos fines, pero su principal objeto es el ser un mecanismo de control del voto ciudadano, un instrumento que diera certeza y legitimara las elecciones de todos los niveles de gobierno. Se considera necesario analizar los antecedentes que motivaron las modificaciones a la credencial de elector, así como los hechos que dieron origen a la elaboración de la misma en el año de 1992. El análisis de estos hechos permitirá conocer la línea que nos orienta como legisladores sobre los elementos que debe contener la credencial. El recorrido que ha seguido la credencial de elector en casi diecinueve años ha sido orientado a crear un blindaje que garantice la legalidad del voto.

La credencial de elector tiene dos funciones principales, cuando se creó el diseño actual de ésta, en el año de 1992, su fin era meramente el de ser un instrumento para votar, pero también se le reconoció ser un documento empleado como identificación personal. Dada su aceptación para éstos dos usos, se debe hacer una reflexión sobre qué elementos debe contener esta credencial. Esta iniciativa busca eliminar un elemento contenido en la credencial de elector: el Domicilio.

El artículo 200 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) señala los requisitos que debe incluir la credencial de elector. Ningún estudio realizado con anterioridad por el IFE o por organización alguna

justifica la inclusión del domicilio en la credencial para votar.

El objeto primordial de esta iniciativa es analizar el artículo 200 del Cofipe y determinar que la inclusión del domicilio en la credencial de elector es ociosa y hasta nociva, y debe ser derogada. El hecho parte del punto de que dicha inclusión no coincide con el espíritu de su creación, además de ser redundante pues el inciso a) de dicho artículo hace innecesaria la vigencia del inciso d) de la misma norma.

La siguiente tabla muestra las características de las tres credenciales para votar (A, B, C) que se han emitido en el transcurso del tiempo:

		ANVERSO		A	B	C
ELEMENTOS DE INFORMACIÓN, CONTROL Y PRESENTACIÓN		1	Nombre del elector	●	●	●
		2	Domicilio	●	●	●
		3	Edad y sexo	●	●	●
		4	Folio nacional	●	●	●
		5	Clave de elector	●	●	●
		6	Identificación geoelectoral	●	●	●
		7	Clave Única de Registro de Población (CURP)			●
		8	Año de registro y Número de emisión	●	●	●
		9	Año de emisión			●
		10	Vigencia			●
		11	Fotografía instantánea	●		
ELEMENTOS DE SEGURIDAD	Imagen de seguridad		Fotografía digital		●	●
			Imagen del Padrón Electoral	●		
		12	Logotipo IFE		●	
	Visibles		Kinegrama®			●
		13	Tramas visibles	●	●	●
		14	Fotografía "fantasma"			●
	No visibles	15	Firma digitalizada			●
16		Microlínea personalizada		●	●	
26		Escudos nacionales y siglas IFE en tinta ultravioleta	●	●	●	
	27	Nombre completo del ciudadano en tinta ultravioleta		●	●	

Ilustración tomada de documento emitido por el IFE: A, B, C de la Credencial para Votar

Como se puede apreciar, la tercera versión de la credencial de elector, la última, incluye una **identificación geoelectoral**, que es el conjunto de entidad federativa, municipio, sección y localidad que corresponden al municipio, elementos imprescindibles y básicos que sustentan el motivo para el que fue diseñada. Cabe hacer mención que estos elementos se presentan numéricamente en forma de código, códigos que son conocidos por el IFE y que le son suficientes para dar certeza, controlar el voto ciudadano y la división por Distritos de los integrantes del padrón electoral.

Sin embargo, y cómo también se puede apreciar en la imagen tomada del informe del IFE "ABC de la credencial para votar", el Domicilio del votante aparece de manera ex-

plícita y está conformado por la Calle, Colonia, Municipio o Delegación. Estos datos son de escasa o nula relevancia para el control que el IFE lleva de las elecciones. Los datos que son relevantes para el IFE, son los de la referencia geoelectoral.

El informe del IFE *A, B, C de la credencial para votar* al tratar el tema, señala lo siguiente:

“Por ahora, los tres modelos de credencial son vigentes y válidos para ejercer tu derecho al voto. Además, sí sirven para votar, por extensión legal, también todas sirven como instrumento de identificación oficial, tal y como se estableció desde la emisión del primer modelo de credencial para Votar con fotografía.”

En esta cita, se puede apreciar cuales son las dos funciones fundamentales de la credencial de elector: para votar y para identificarse. Funciones que son reconocidas legalmente a partir de 1992 año en que surge el diseño actual de la credencial de elector.

Se reconoció su funcionalidad como identificación oficial por el “Senado de la República, el 9 de julio de ese mismo año, cuando aprobó por unanimidad que esta nueva credencial de elector con fotografía sirviera como instrumento de identificación personal en trámites administrativos, en tanto fuera expedida la Cédula de Identificación Ciudadana, a partir de las reformas que se hicieren a la Ley General de Población, ante la carencia de tal instrumento, desde entonces la credencial de elector sigue siendo el instrumento de identificación más aceptado”.

De la misma manera, se reconoció su funcionamiento como el único instrumento para votar cuando el 3 de julio de 1992, se creó el nuevo modelo y diseño de credencial de elector, cuya principal característica fue la incorporación de la fotografía de su titular y fue aprobada para este fin por el Consejo General del IFE.

La Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sólo reconocen como comprobantes de domicilio fiscal los siguientes:

1. Estado de cuenta a nombre del contribuyente que proporcionen las instituciones que componen el sistema financiero. Dicho documento no deberá tener una antigüedad mayor a dos meses.

2. Recibos de pago:

a. Último pago del impuesto predial; en el caso de pagos parciales el recibo no deberá tener una antigüedad mayor a 4 meses y tratándose de pago anual, éste deberá corresponder al ejercicio en curso. (Este documento puede estar a nombre del contribuyente o de un tercero).

b. Último pago de los servicios de luz, teléfono o de agua, siempre y cuando dicho recibo no tenga una antigüedad mayor a 4 meses. (Este documento puede estar a nombre del contribuyente o de un tercero).

3. Última liquidación a nombre del contribuyente del Instituto Mexicano del Seguro Social.

4. Contratos de:

a. Arrendamiento, acompañado del último recibo de pago de renta vigente que cumpla con los requisitos fiscales o bien, el contrato de subarriendo acompañado del contrato de arrendamiento correspondiente y último recibo de pago de renta vigente que cumpla con los requisitos fiscales. (Este documento puede estar a nombre del contribuyente o de un tercero).

b. Fideicomiso debidamente protocolizado.

c. Apertura de cuenta bancaria que no tenga una antigüedad mayor a 2 meses. (Este documento puede estar a nombre del contribuyente o de un tercero).

d. Servicios de luz, teléfono o agua, que no tenga una antigüedad mayor a 2 meses. (Este documento puede estar a nombre del contribuyente o de un tercero).

e. Carta de radicación o de residencia a nombre del contribuyente expedida por los Gobiernos Estatal, Municipal o sus similares en el Distrito Federal, conforme a su ámbito territorial, que no tenga una antigüedad mayor a cuatro meses.

f. Comprobante de Alineación y Número Oficial emitido por el Gobierno Municipal, dicho comprobante deberá contener el domicilio del contribuyente y que no tenga una antigüedad mayor a cuatro meses. (Este documento puede estar a nombre del contribuyente o de un tercero).

Como se puede advertir, no se reconoce la credencial de elector como Comprobante de Domicilio oficial. Toda vez que la credencial de elector no es admitida oficialmente como un comprobante de domicilio, resulta inútil incluirle la categoría del Domicilio en su anverso. Por exclusión, al no ser, la credencial de elector un comprobante de domicilio, resulta ocioso incluir el Domicilio en esta identificación; más inservible resulta esta inclusión, si se considera que el IFE, Organismo encargado de organizar las elecciones, no requiere del Domicilio explícito en la credencial para cumplir con su función.

Aunando a las anteriores conclusiones se adhiere razón más que trascendental y poderosa que motiva la eliminación del domicilio en la credencial para votar con fotografía, y es que tal inclusión, es herramienta fundamental que favorece las prácticas criminales de extorsión y secuestro.

De acuerdo con el Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad (ICESI) en 6 de cada 10 casos, las bandas de secuestradores capturaron a sus víctimas interceptándolas en sus automóviles; allanando sus domicilios y/u oficinas o la capturaron mientras caminaba por la calle; usando a la credencial para votar con fotografía de la víctima, como medio de extorsión y amenaza.

En Oficinas Centrales de la Procuraduría General de la República, Víctor H. Aguirre de la compañía Vance Internacional, asesores de la institución, recomendó no portar credencial de elector, a menos que se tenga planeado hacer algún movimiento bancario o de otra índole en donde se ocupe, lo anterior como una medida para evitar que los delincuentes conozcan en donde vive la víctima.

El secuestro se ha convertido en un negocio altamente rentable. Entre 2007 y 2009 los familiares de personas secuestradas en México pagaron un total de 6.750 millones de pesos a los plagiarios, de acuerdo con la Evaluación del Desempeño en el Combate Contra el Delito del Secuestro 2007-2009, que elabora el ICESI.

El secuestro, en todas sus modalidades, es un delito con una alta tasa de incidencia, por lo que podría suponerse que por cada caso denunciado existen al menos otros 9 no reportados; y en muchos de ellos se utilizó la credencial para votar con fotografía como herramienta de los criminales para presionar a la víctima.

El secuestro es uno de los delitos más crueles y devastadores. Las secuelas psíquicas que sufren el ofendido y sus fa-

miliares son graves y permanentes. La noticia de que una persona fue secuestrada provoca zozobra general; desde luego, ahuyenta inversionistas y desestimula posibles nuevas inversiones. Se estima que el índice de secuestros que concluyó en asesinatos se ha incrementado en un 80% en los últimos años, y son cada vez más aquellos que terminan en mutilaciones de las víctimas. (ICESI)

Cifras del Centro Nacional de Atención Ciudadana de la Policía Federal indican que el delito de extorsión refleja un crecimiento exponencial en los últimos siete años, ya que en 2002 se registraron 53 casos, mientras que en el bienio 2007-2008, el promedio fue de 50 mil casos por año, sumando las tentativas y los actos consumados, en la mayoría de los casos usan los datos del domicilio como arma de extorsión y amenaza nuevamente.

En el mercado negro se venden las credenciales robadas o extraviadas al crimen organizado, ya que estos las utilizan para localizar el domicilio y el nombre de sus probables víctimas, esta coincidencia de nombre-domicilio en la identificación del ciudadano, facilita y motiva al delincuente a considerar a su siguiente delito.

Por lo anteriormente analizado, se deduce que la inclusión del *Domicilio* en la credencial para votar con fotografía es ociosa y negativa, no tiene razón de ser; Ya que no existen elementos que permitan sustentarlo legalmente ni elementos prácticos que permitan suponer la funcionalidad de su inclusión, y por el contrario, la inclusión del Domicilio, contiene elementos más que contundentes para considerarla como nociva, perjudicial y desventajosa para el propietario y portador de la credencial para votar con fotografía, dadas las condiciones de inseguridad que predominan en el País.

## **Iniciativa con proyecto de decreto**

### **Capítulo Quinto De la Credencial para Votar**

#### **Artículo 200**

1. La Credencial para votar deberá contener, cuando menos, los siguientes datos del elector:

- a) Entidad federativa, municipio y localidad que corresponden al domicilio;

- b) Sección electoral en donde deberá votar el ciudadano;
- c) Apellido paterno, apellido materno y nombre completo;
- d) Derogado;**
- e) Sexo;
- f) Edad y año de registro;
- g) Firma, huella digital y fotografía del elector;
- h) Clave de registro; y
- i) Clave Única del Registro de Población.

### Transitorios

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

**Segundo.** Se aplicará a las credenciales nuevas y a las que se renueven.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 28 días del mes de febrero de 2012.— Diputado Federal Humberto Lepe Lepe (rúbrica).»

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

---

### ARTICULO 3o. CONSTITUCIONAL

---

«Iniciativa que reforma el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Jorge Antonio Kahwagi Macari, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

### Problemática

La educación como medio de reinserción social se fundamenta en el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, la situación actual de la educación penitenciaria enfrenta problemas derivados del bajo interés de los internos, la carencia de materiales pedagógicos, inadecuadas e insuficientes instalaciones educa-

tivas y escaso personal docente. Además, falta apoyo de las autoridades hacia las actividades educativas, y hay un marcado retraso en los trámites de certificación estudios con el Instituto Nacional de Enseñanza Abierta.

### Argumentación

Tradicionalmente, el país se ha preocupado por establecer ordenamientos para el correcto funcionamiento de los centros penitenciarios del país, locales y federales. Al respecto, se puede mencionar a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la que se subordinan el resto de las leyes secundarias y reglamentos en la materia.

México ha suscrito diversos documentos internacionales promulgados por la Organización de las Naciones Unidas, así como con la Organización de Estados Americanos, y ha procedido a efectuar las adecuaciones necesarias, por lo que se puede afirmar que la legislación penitenciaria en nuestro país es respetuosa de los derechos humanos.

Sin embargo, no se puede decir lo mismo de la práctica en los centros de readaptación social, la cual por diversos factores, como la falta de presupuesto o de instalaciones adecuadas, está lejos del ideal propuesto por el Constituyente.

En ese sentido traemos a cuenta la reforma constitucional de junio de 2011, que inscribe en la suprema norma los derechos humanos. Lo que se traduce en reconocimiento por el Estado mexicano, tal y como se desprende de la nueva redacción del artículo 1o., que me permito citar textualmente.

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

Por su parte el párrafo segundo del mismo precepto prescribe que:

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

El escenario constitucional ahora, se basa en el derecho de convencionalidad, es decir, en materia de derechos



humanos se aplicará el tratado que mas beneficie a la persona humana.

Ahora bien en la misma dinámica, el párrafo tercero del precitado artículo primero establece que:

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

El principio aludido se refiere derecho denominado *in dubio pro reo*, que dispone la aplicación del principio de *in dubio pro homine*: en caso de duda, la norma se aplicará a favor del ser humano.

Atendiendo a lo antes vertido conviene traer a cuenta el artículo 3o. del texto constitucional, que en su segundo párrafo consigna que:

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

El criterio que se sustenta en la educación es que será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, como se desprende del inciso a) de la fracción II del artículo en comento.

Puesto en contexto lo anterior es oportuno comentar que el diverso párrafo del artículo 18 de la ley suprema establece:

El sistema penitenciario se organizará sobre la base **del respeto de los derechos humanos**, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley.

En cuanto al sistema penitenciario conviene acotar que entre las aportaciones relevantes que tuvo la reforma penitenciaria mexicana de finales de la década de los sesentas para

la humanización del trato de las personas privadas de la libertad ésta, sin duda la incorporación de personal técnico al trabajo cotidiano de la prisión.

Las reformas constitucionales de junio de 2008 incorporaron el concepto de “reinserción social” de los internos en las cárceles del país y que ésta será sobre la base del trabajo, la capacitación del mismo, la educación, la salud y el deporte. En tanto, las reformas del mismo texto constitucional de abril y junio del año pasado inscribieron el concepto de “derechos humanos”.

En síntesis, las reformas citadas en la sustancia sustituyeron el concepto de “readaptación social” por el de “reinserción social”, lo que parece adecuado apegado a la realidad del sistema penitenciario mexicano, luego entonces, para el logro de la reinserción social los ejes rectores son el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud, el deporte y, por supuesto, el respeto de los **derechos humanos**.

Como se observa, los derechos humanos son el eje rector sobre los cuales el Estado debe gravitar empezando por protegerlos y respetarlos en busca siempre a favor del bienestar social.

Ahora bien, y para efectos de mayor comprensión citaremos un concepto de lo que debemos entender por derechos humanos. Como su nombre indica, son todos los derechos que tiene cada hombre o mujer por el simple hecho de serlo y formar parte de la sociedad en que vive.

Para reforzar lo anterior otro concepto señala:

Los derechos humanos son los inherentes a la naturaleza humana, sin los cuales no se puede vivir como ser humano. En su aspecto positivo, los reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los que se recogen en los pactos, los convenios y los tratados internacionales suscritos y ratificados por México.

Por tanto, los titulares de estos derechos son todos los seres humanos (incluidos los internos), un factor indispensable para que nos desarrollemos en todos los planos de nuestra vida, de manera individual y como miembros de la sociedad. Sin estos derechos es imposible vivir como ser humano. La importancia de los derechos humanos radica en su finalidad de proteger principalmente la vida, la libertad, la dignidad, la igualdad, la seguridad, la integridad física y la propiedad de cada ser humano.

En ese contexto se puede afirmar que una de las grandes conquistas de la humanidad ha sido la consagración de los derechos humanos en declaraciones y pactos internacionales, igual que el pueblo mexicano lo ha hecho, en particular, se inscriben en nuestro texto constitucional, esto es de destacarse, porque su reconocimiento jurídico proporciona los medios para su protección efectiva frente a eventuales violaciones. Por ello para poder disfrutar, respetar y defender los derechos humanos propios y de los demás es necesario conocerlos.

Conviene recordar que el sistema nacional de seguridad pública comprende distintas etapas que van desde la prevención y la investigación del delito, la procuración y administración de justicia y por último la ejecución de las sanciones penales. En ese acopio de ideas en Nueva Alianza hemos sostenido la tesis de que la educación es un factor de prevención del delito, es decir para lograr la disminución de la criminalidad, afirmamos que prevenir el delito es mejor que reprimirlo; la experiencia arroja que resulta más costoso la sanción que la prevención principalmente en aspectos, económicos, materiales y humanos.

El Estado debe involucrar la participación de la sociedad en los programas de prevención, dentro de los que se considere el educativo, la creación de fuentes laborales (sobre todo dirigido a los jóvenes) propiciar la convivencia familiar, generar espacios de recreación, entre otros.

La pena de prisión es una respuesta del Estado, al infractor del orden social, luego entonces, la cárcel tiene doble intencionalidad: que el reo expíe la culpa y que, además, con ello logre su reinserción social.

La situación general de los centros de reclusión –más allá de las condiciones propias del encierro, que por naturaleza implican en sí mismas un obstáculo para el ejercicio normal de la vida adulta de las personas allí reclusas– se ha constituido en un contexto adverso a la posibilidad real de ejercer tales derechos y por lo tanto en un elemento más de la paradoja irresoluble del ánimo readaptador que subyace a la práctica tradicional penitenciaria.

De conformidad con las leyes penales mexicanas, la privación de la libertad impuesta por un juez de ninguna manera implica la privación legal del acceso a otros derechos fundamentales tales como la salud, la educación, el trabajo, la recreación o la vinculación social de los internos.

A este argumento da sustento la presente expresión legislativa porque la educación como parte fundamental de los derechos del reo debe tender a lograr el desarrollo armónico de todas las facultades del ser humano en general y para el caso que nos ocupa a las internas e internos de las prisiones mexicanas, derecho que hasta en los momentos actuales les resulta nugatoria, por la problemática expuesta.

Para lograr el principal fin de la pena de prisión, que se traduce en una real y verdadera readaptación social, es imprescindible que los planes y programas de estudios se hagan extensivos hacia los centros de reclusión del país, pero en un sentido de obligatoriedad para el Estado mexicano en su conjunto, es decir, que exista vía constitucional el compromiso de los tres órdenes de gobierno para impartir educación en las cárceles en los términos y las condiciones que se imparten en las instituciones educativas a las que asisten las personas que no están privadas de la libertad.

La propuesta es que las autoridades gubernamentales asuman la obligación de edificar la estructura necesaria (recursos materiales y humanos), para que las internas y los internos de las prisiones del país cursen la educación, primaria, secundaria y nivel medio superior.

En materia de educación, como se hace en la actualidad, parece mas primeros auxilios educativos, cuando de lo que se trata es abordar con seriedad lo prescrito en el artículo 18 constitucional. Con ello se lograría un ejercicio basado en la necesidad de producir dentro de la prisión condiciones similares a las de la vida normal de cualquier persona en libertad, como práctica reintegradora por antonomasia.

Esto es así porque las personas que compurgan una pena se encuentran en un alto grado de vulnerabilidad, por ello se plantean condiciones favorables para garantizar un trato acorde con la dignidad de persona que es imprescindible reconocer a quienes conforman una población tan heterogénea, en un contexto por demás complejo.

El punto de partida radica en reconocer que los presos no son esencialmente distintos de cualquier persona y como cualquier persona libre necesitan el factor educativo como forma de lograr su desarrollo personal y familiar.

La única diferencia, en todo caso, radica en que los presos están reclusos en una institución que les impide acudir a este servicio en el exterior.

El trato que reciben debe ser porque están presos, no porque son presos, en resumidas cuentas se les debe atender porque se desea obtener una instrucción pública, porque se esta siendo procesado, porque se es desviado, porque se es ignorante, en suma porque se es delincuente.

En consecuencia, la instancia gubernamental debe su actuación partiendo del respeto y reconocimiento de los derechos humanos de quienes perdieron un valioso bien jurídico como la libertad.

Para finalizar argumentaremos que un plan educativo eficiente sustentado en el reconocimiento y respeto de los derechos fundamentales de las personas privadas de su libertad redundará en posibilidades mas amplias para el regreso del preso a la comunidad libre, lo cual es un hecho inevitable en el momento de la excarcelación, independientemente de que se trate de prisión preventiva o de una pena privativa de libertad.

Para ello se requiere una práctica basada en la necesidad de intentar reproducir, dentro de la prisión, condiciones similares a las de la vida normal de cualquier persona en libertad.

Desde el espacio carcelario se generan múltiples problemas como hacinamiento, corrupción, abuso de poder, pago de cuotas y sobre todo la violación sistemática de los derechos humanos, con lo que de ninguna manera es posible garantizar la reinserción social de los internos, al contrario, abundan la calamidad de quienes sufren ese tipo de maltrato, cuando lo que se pretende con la presente iniciativa es hacer efectiva la educación, aunada al trabajo, la capacitación para el mismo, el deporte, la salud y el respeto de los derechos humanos, para que así se conviertan en ciudadanos útiles a sí mismos y a la sociedad, respetuosos de la ley y del orden comunitario.

El nivel de contagio criminal y las dificultades que enfrentan los internos de cada centro de readaptación social, son tales que en la mayoría de los casos los procesados y sentenciados egresan mas “desocializados” que antes de ser reclusos, consideramos que la educación que reciban será el mejor instrumento para enfrentar la nueva realidad en libertad.

Toda persona que sufre en el encierro –y ello incluye tanto a procesados como a sentenciados– requiere un trato que le proporcione elementos para enfrentarse a la cárcel tanto como a la experiencia de la excarcelación.

Como se ha insistido, se trata de construir una práctica de respeto irrestricto de los derechos humanos en la cárcel. Ese el propósito y el sentir del legislador en las reformas constitucionales sobre derechos humanos publicadas en abril y junio del año pasado.

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 al 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 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se reforma la fracción III del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### **Artículo 3o. ...**

...

#### **I. y II. ...**

a) a c) ...

**III.** Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la república. **Este principio también se aplicará en los centros de reclusión del país y deberá guiar el diseño para que las personas privadas de su libertad, que se encuentren en prisión preventiva o cumpurgando una pena, puedan acceder a los distintos niveles educativos.** Para tales efectos, el Ejecutivo federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale.

#### **IV. a VIII. ...**

### Artículos Transitorios

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

**Segundo.** Las legislaturas de los estados contarán con un término de 180 días, a partir de la publicación del presente decreto, para hacer las adecuaciones correspondientes a las leyes de la materia.

Dado en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a 28 de febrero de 2012.— Diputado Jorge Antonio Kahwagi Macari (rúbrica).»

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

---

### LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL

---

«Iniciativa que reforma el artículo 3o. de la Ley General de Desarrollo Social, a cargo de la diputada Elsa María Martínez Peña, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

#### Planteamiento del Problema

México experimenta una profunda desigualdad social y económica, que se manifiesta en situación de pobreza para más de la mitad de la población, con expresiones inaceptables de pobreza extrema que padecen al menos una quinta parte de los mexicanos. Las estrategias para enfrentar y buscar soluciones a esta situación han sido diversas, de acuerdo con la época y la orientación política, ideológica y cultural de los gobernantes en turno.

En el año 2004 entró en vigor la Ley General de Desarrollo Social, producto de un intenso proceso de negociación, donde se planteó la necesidad de contar con una Política Social que se propusiera como objetivo fundamental la superación de las causas estructurales de la desigualdad, la pobreza y la marginación, a partir del desarrollo de las capacidades humanas de la población, en consonancia con el impulso de una política económica que propicie crecimiento sostenido, mejores empleos, mejores salarios y una expansión armónica entre las distintas regiones del país y entre los distintos grupos sociales.

Ello, con el objeto de establecer las bases para superar el ciclo intergeneracional de reproducción de la pobreza, para

que los hijos de las personas en situación de pobreza tengan cada vez mejores oportunidades para lograr un desarrollo personal y el bienestar social en niveles crecientes. Sin embargo, la Ley General de Desarrollo Social necesita una serie de reformas para fortalecerla en sus objetivos y mecanismos.

Uno de los temas pendientes, motivo de la presente Iniciativa, es el relativo a incorporar el principio de Imparcialidad como un principio rector de la Política de Desarrollo Social.

En su artículo 3, la Ley General de Desarrollo Social establece que la Política de Desarrollo Social se sujetará a los principios de Libertad, Justicia distributiva, Solidaridad, Integralidad, Participación social, Sustentabilidad, Respeto de la diversidad, Libre determinación de los pueblos indígenas y Transparencia. Estos principios son de lo más pertinente y deben observarse en los distintos momentos de concepción, diseño, gestión y evaluación de la Política de Desarrollo Social.

En nuestra consideración, es necesario incorporar el principio de Imparcialidad, porque la dimensión de la desigualdad, la marginación y la pobreza que presenta la geografía nacional, implica que en la construcción de la Política de Desarrollo Social se pongan en juego las distintas concepciones del Estado, de la sociedad, del ejercicio del poder, del bienestar social, de las formas de relación entre ciudadanos y gobernantes, de los vínculos entre población y sistema político.

Cada partido político, cada grupo social, tienen distintas concepciones al respecto y cuando, como resultado de la disputa política institucional, uno de ellos accede al poder público, tiene la legítima atribución de definir los puntos fundamentales de la Política de Desarrollo Social; pero esa definición no debe imponerse sin considerar la pluralidad de intereses y concepciones en torno al tema.

#### Argumentación

En este contexto, resulta indispensable que el principio de Imparcialidad se incorpore al cuerpo de referentes axiológicos que rigen la Política de Desarrollo Social, porque la complejidad del problema de la desigualdad y la pobreza, la diversidad social, cultural y regional del país, así como la dimensión demográfica, política y económica del reto del desarrollo social, hacen ineludible que la Política de Desarrollo Social incorpore realmente todos los intereses, necesidades y particularidades de los actores involucrados, sin

discriminar o favorecer deliberadamente a alguno de ellos; es decir se debe construir la Política de Desarrollo Social con Imparcialidad.

Esto así, porque desde la propia definición de prioridades y estrategias para enfrentar el gran problema de la desigualdad social y la pobreza, se producen tentativas de imposición y manipulación, resolviendo de manera poco democrática y poco incluyente el debate y la polarización en torno a la acción y el papel del Estado en materia social.

Las tendencias ideológicas de los grupos gobernantes, la manera en que conciben la desigualdad y la pobreza, la manera en que ponderan sus orígenes, la jerarquía que le otorgan a los derechos sociales, el mecanismo ideológico por el cual deciden si la población en situación de pobreza tiene tales derechos o si deben conformarse con dádivas que alivien su situación de miseria; todos estos particularismos necesariamente influyen en las decisiones públicas, en la confección de planes, programas, estrategias, políticas públicas, acciones e inversiones que integran la Política de Desarrollo Social.

De esta manera, difícilmente se puede evitar que en la Política de Desarrollo Social se incluyan elementos que favorezcan, o perjudiquen, una región, una concepción ideológica, un interés político, algún grupo social específico, o incluso una determinada forma de ejercer el poder público y de encauzar la participación social. En estos casos, es evidente que la Política de Desarrollo Social tendrá un sesgo de origen.

Como ejemplo de lo anterior, podemos mencionar los debates a entorno a si se debe dar prioridad al asistencialismo, los subsidios y las transferencias monetarias, o bien se debe enfatizar el combate a las causas estructurales de la desigualdad y la pobreza; si los beneficios de la Política de Desarrollo Social se deben distribuir a partir de criterios de universalización o con base en complejos procesos de focalización; si los programas sociales deben diseñarlos y ejecutarlos los gobiernos locales sin mayor participación de la Federación o viceversa; si esta última cuestión puede o no favorecer electoralmente a un partido político y a sus candidatos; si los pueblos indígenas requieren o no un tratamiento diferenciado en materia de desarrollo social; si las mujeres constituyen o no un grupo humano que obliga a replantear la política social; entre muchos otros debates que precisan una definición para construir la Política de Desarrollo Social.

Muchos de estos dilemas y dificultades inherentes a la construcción de la Política de Desarrollo Social, en sus momentos de concepción, diseño, gestión y evaluación, pueden resolverse si en esa construcción se observa de manera efectiva el principio de Imparcialidad, es decir, si en ese proceso se evita favorecer o perjudicar deliberadamente los intereses políticos, regionales, culturales e institucionales de los involucrados.

Para el Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, es necesario un gran acuerdo nacional para superar la desigualdad, la marginación y la pobreza. Es preciso construir una Política de Desarrollo Social integral, incluyente, sustentable y democrática; que tenga como base un amplio consenso, que se conciba como un conjunto de acciones y decisiones que involucra a todos los actores políticos, sociales y económicos, que desde la concepción hasta la evaluación sea una Política de Desarrollo Social cuyo éxito dependa del compromiso social y político de todos los participantes, en cada una de las etapas de construcción y realización de dicha Política.

Esta meta solamente se podrá lograr si la construcción de la Política de Desarrollo Social conlleva la suficiente legitimidad; y ésta no podrá conseguirse si en el proceso descrito deja de observarse honesta y generosamente el principio de Imparcialidad.

Es por ello, que la presente Iniciativa propone adicionar una Fracción X al Artículo 3 de la Ley General de Desarrollo Social, para establecer que entre los principios que rigen la Política de Desarrollo Social se encuentre el de Imparcialidad, entendida como:

La perspectiva que garantiza que en las etapas de concepción, diseño, gestión y evaluación de la Política de Desarrollo Social no se favorecerá o perjudicará deliberadamente ninguna perspectiva filosófica, teórica o metodológica, así como ningún interés legítimo de tipo regional, demográfico, cultural, político o electoral de los actores involucrados en la construcción de dicha Política.

Finalmente, con el objeto de establecer de la manera más precisa el alcance y sentido de la presente Iniciativa, es necesario asentar que el principio de Imparcialidad incluye el aspecto de la aplicación imparcial de los recursos públicos por parte de los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno, en el sentido de lo dispuesto en el Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 347 del Código Federal de Institu-

ciones y Procedimientos Electorales. Lo dispuesto en los ordenamientos citados obedece a la necesidad de preservar la equidad en la competencia entre los partidos políticos.

Es decir, el principio de Imparcialidad contempla, pero no se agota en ello, la obligación de los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno de aplicar de manera imparcial los recursos públicos destinados a los programas sociales, sin favorecer o perjudicar a un candidato o a un partido político, y se refiere al momento de la ejecución de la Política de Desarrollo Social.

La disposición propuesta en la presente iniciativa no se contrapone ni se subsume con la legislación electoral, dado que ésta tiene claramente definido su ámbito de competencia y, para el asunto que nos interesa, establece, entre otras cosas, las obligaciones de los servidores públicos en materia electoral; mientras que la Ley General de Desarrollo Social tiene por objeto garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales, señalar las responsabilidades del gobierno y las instituciones en la materia, así como definir los principios de la Política de Desarrollo Social.

En este sentido, la incorporación del principio de Imparcialidad como referente de la Política de Desarrollo Social, en el aspecto de la aplicación de los recursos públicos de los programas sociales, tiene como objetivo principal preservar y fortalecer la integridad, eficiencia y legitimidad de dicha Política; y como efecto secundario contribuye, sin invadir ámbitos de aplicación legislativa, a la preservación de la equidad en la competencia político electoral.

### Fundamento legal

Por las consideraciones expuestas y fundadas, en mi calidad de diputada 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, 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 someto a consideración de esta soberanía la presente Iniciativa con proyecto de

### Decreto por el que se adiciona una fracción X al artículo 3 de la Ley General de Desarrollo Social

**Artículo Primero.** Se adiciona una fracción X al artículo 3 de la Ley General de Desarrollo Social, para quedar como sigue:

**Artículo 3.** La Política de Desarrollo Social se sujetará a los siguientes principios:

I a IX...

**X. Imparcialidad: Garantiza que en las etapas de concepción, diseño, gestión y evaluación de la Política de Desarrollo Social no se favorecerá o perjudicará deliberadamente ninguna perspectiva filosófica, teórica o metodológica, así como ningún interés legítimo de tipo regional, demográfico, cultural, político o electoral de los actores involucrados en la construcción de dicha Política.**

### Artículos Transitorios

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

Dado en la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, el 28 de febrero de 2012.— Diputada Elsa María Martínez Peña (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Desarrollo Social, para dictamen.**

---

### LEY GENERAL DE EDUCACION

---

«Iniciativa que reforma los artículos 22, 38 y 65 de la Ley General de Educación, a cargo de la diputada Cora Cecilia Pinedo Alonso, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

Cora Cecilia Pinedo Alonso, diputada a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, con fundamento en los artículos 71, fracción II, 72 y 78 de la Constitución Política; 116, 122 y 127 de la Ley Orgánica; 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 demás disposiciones jurídicas aplicables, presenta ante esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se modifican los artículos 22 y 38, y se adiciona un párrafo a la fracción I del 65 de la Ley General de Educación, al tenor de la siguiente

## Exposición de Motivos

En el país, los índices de pobreza han ido en aumento y con ello se ha presentado un cúmulo de problemas sociales, así como el incumplimiento de derechos humanos con la población en esta situación.

Lo verdaderamente preocupante es que ello ocurra con millones de niños y jóvenes a lo largo del país, principalmente con los indígenas, quienes representan 35.9 por ciento de la población asentada en municipios con alta y muy alta marginación.

Se estima que 8.5 por ciento de la población de entre 6 y 14 años no asiste a la escuela y es hablante de una lengua indígena. Ciertas cifras revelan que en esa situación se encuentran 2 de cada 3 menores.

A esas cifras, de por sí preocupantes, hay que sumar las que el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) reporta que: 44 por ciento de los 47.2 millones de mexicanos que están en situación de pobreza corresponde a niños, además del ya detectado problema de subregistro de niños en términos de actas de nacimiento, lo que refleja un problema aún mayor.

### La educación como palanca de desarrollo

La educación ha mostrado ir de la mano con el desarrollo. Para muchos, es el principal vehículo para la movilidad social y el abatimiento del rezago social.

Sin duda, la población en condiciones de mayor vulnerabilidad es la que requiere más y mejores herramientas para construir un futuro mejor. Es decir, requiere más y mejor educación.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en el artículo 3o.: “Todo individuo tiene derecho a recibir educación” y “la educación preescolar, primaria y secundaria forman la educación básica obligatoria”.

Además, hay que considerar el consenso mundial respecto a que el acceso a la educación sea un derecho humano e intransferible.

Sin embargo, no todos los niños y jóvenes que se encuentran en situación de pobreza o marginación pueden acceder a este derecho, principalmente porque no cuentan con un

acta de nacimiento que los identifique y les permita acceder a la escuela.

La educación para este grupo poblacional resulta un privilegio y un lujo, más que un derecho. Y, por sobre todo, se posiciona como una necesidad. Se estima que en México hay 3.3 millones de niños fuera de las aulas, que pertenecen en su mayoría a poblaciones indígenas o grupos de extrema pobreza.

En el Grupo Parlamentario de Nueva Alianza estamos comprometidos con la niñez y la juventud del país, por lo que estamos dispuestos, desde nuestra trinchera, a emprender y apoyar todas las medidas que eviten que uno solo de ellos carezca de educación básica. Para nosotros, atender el rezago educativo es una de nuestras prioridades.

Consideramos necesario que se sumen las acciones necesarias en cada estado y municipio, así como en las secretarías que correspondan, para que todos los niños y los jóvenes del país gocen del derecho que la Constitución les confiere.

Abrir los caminos hacia la educación es un ejercicio de justicia social y abona a incrementar los índices de cobertura y, por ende, a la posibilidad de desarrollo nacional en un futuro.

### Acciones emprendidas

En los campos agrícolas del país, la Secretaría de Desarrollo Social cuenta con un programa de apoyo a los jornaleros agrícolas migrantes, en el cual se otorgan respaldos económicos, y se ha implantado el servicio de escuela en los campos agrícolas.

Adicionalmente, hace algunos años, el Unicef emprendió en México el programa Todos los Niños a la Escuela, cuyo reto fue que los desnutridos, que tenían que trabajar para contribuir al ingreso familiar e incluso que no contaban con acta de nacimiento ingresaran en la escuela, regresaran a ella o permanecieran ahí.

Este programa contó con el apoyo de diversos planes sectoriales emprendidos por el gobierno federal, diversos gobiernos estatales y organizaciones de la sociedad civil, de forma tal que se formó un entorno de protección de los derechos de la niñez.

Se ha emprendido una nueva etapa del proyecto, que culminará en 2012 y que considera el apoyo específico a Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Sinaloa, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal, en los cuales se han identificado los mayores cinturones poblacionales de marginación y pobreza.

Todo parece indicar que el proyecto ha sido exitoso, pero no es un programa que normativamente cuente con elementos para trascender en el tiempo ni a los distintos gobiernos y, mucho menos, que sea de aplicación nacional.

### **El acta de nacimiento: la barrera para entrar**

Dotar de acta de nacimiento a quienes no cuentan con ella es una tarea tan complicada como identificar quiénes y cuántos son. Tarea aún mayor resulta que sin ella puedan ejercer sus derechos fundamentales, o acceder a programas de apoyo a la situación de pobreza y marginación en que se encuentran.

El Unicef trabaja con el Registro Nacional de Población e Identificación Personal, la Secretaría de Gobernación, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y la Universidad Nacional Autónoma de México para calcular el nivel de subregistro de niños en términos de actas de nacimiento. Sin embargo, la tarea puede llevar años y los primeros resultados pueden no abarcar a toda la población en esa situación.

Por desgracia y pese a este enorme esfuerzo, cuyos avances se vislumbran positivos, se suma en sentido negativo una variable más: el caso de los hijos de migrantes mexicanos que retornan al país.

Este grupo poblacional cuenta en la mayoría de los casos con la nacionalidad del país al que migraron sus padres. Sin embargo, por circunstancias económicas o legales, como las recientemente aprobadas leyes en diversos estados de los Estados Unidos de América, retornan al país familias enteras con niños y jóvenes que por carecer de acta de nacimiento se ven impedidos para ejercer su derecho a la educación.

En Nueva Alianza apoyamos y aplaudimos los esfuerzos hasta ahora emprendidos, pero creemos que no debe esperarse más para que el derecho a la educación cuente con el respaldo normativo para ser ejercido en todo momento, sin menoscabo y sin barreras a la entrada en ninguna institución educativa del nivel básico público del país. El derecho a la educación debe ser garantizado en México como un derecho universal.

### **La tarea desde la trinchera legislativa**

La Ley General de Educación señala a los padres de familia o tutores como los únicos agentes que permiten hacer válido el derecho a la educación que tienen los niños y jóvenes mexicanos:

**Artículo 65.** Son derechos de quienes ejercen la patria potestad o la tutela:

Obtener inscripción en escuelas públicas para que sus hijos o pupilos menores de edad, que satisfagan los requisitos aplicables, reciban la educación preescolar, la primaria y la secundaria.

Ello evidencia que ejercer este derecho podría ser una posibilidad en tanto exista la figura de padre o tutor.

Adicionalmente, entre los requisitos de ingreso en la educación básica, que son emitidos por cada uno de los gobiernos de los estados, el común denominador, además del cumplimiento de la edad establecida para cada nivel, se encuentra la entrega de

- Acta de nacimiento en original y fotocopia; y
- Solicitud de preinscripción (formato acorde con el nivel por cursar).

Ni la ley ni la mayoría de los gobiernos estatales considera a quienes no cuentan con el acta de nacimiento, con lo que se pone una barrera a la entrada de millones de niños y de jóvenes del país para ejercer su derecho a la educación.

Compañeros legisladores: los convoco a trabajar y comprometernos con todas las acciones que impulsen la provisión de educación para todos los niños y los jóvenes mexicanos; impulsemos políticas educativas planeadas con un enfoque integral para su atención considerando el contexto en que se desarrollan e incorporando la perspectiva de derechos humanos.

Con base en lo expuesto, pongo a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de



**Decreto por el que se modifican los artículos 22 y 38, y se adiciona un párrafo a la fracción I del 65 de la Ley General de Educación**

**Artículo Único.** Se modifican los artículos 22 y 38, y se adiciona un párrafo a la fracción I del 65 de la Ley General de Educación, para quedar como sigue:

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

...

**Será responsabilidad de las autoridades educativas orientar y canalizar con la autoridad correspondiente a los padres de familia o tutores que hayan realizado la inscripción de sus hijos o pupilos sin acta de nacimiento o documento legal equivalente, a fin de que éstos obtengan su registro y cumplan las disposiciones de la Ley General de Población que les correspondan.**

**Artículo 38.** La educación básica, en sus tres niveles, tendrá las adaptaciones requeridas para responder a las características lingüísticas y culturales de cada uno de los grupos indígenas del país, así como de la población rural dispersa, grupos migratorios, y población en situación de pobreza y marginación.

**Tratándose de menores de edad sin acta de nacimiento o documento legal equivalente, las adaptaciones necesarias para su ingreso en la educación básica consistirán en la orientación a los padres o tutores hacia las autoridades correspondientes.**

**Artículo 65.** Son derechos de quienes ejercen la patria potestad o la tutela

I. Obtener inscripción en escuelas públicas para que sus hijos o pupilos menores de edad que satisfagan los requisitos aplicables reciban la educación preescolar, la primaria y la secundaria.

La edad mínima para ingresar en la educación básica en el nivel preescolar es de tres años, y para nivel primaria seis años, cumplidos al treinta y uno de diciembre del año de inicio del ciclo escolar.

**A fin de garantizar el derecho a la educación conferido a los individuos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, podrán exigir a las escue-**

**las la inscripción de sus hijos o pupilos menores de edad sin el acta de nacimiento o el documento legal equivalente, comprometiéndose a realizar el trámite con las autoridades correspondientes en un periodo no mayor de un ciclo escolar.**

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

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

---

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

---

«Iniciativa que adiciona el artículo 29 Bis a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada María Teresa Rosaura Ochoa Mejía, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

### Problemática

Nuestro país se encuentra ante la disyuntiva de consolidar una política integral de rendición de cuentas, o de lo contrario se ponen en riesgo los avances alcanzados en la materia, con el consiguiente menoscabo para nuestra democracia.

En el estudio *La estructura de la rendición de cuentas en México*, publicado el año pasado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), se concluye que en nuestro país no se rinden cuentas completas, a la vez que se carece “de regulaciones coherentes, de procedimientos estables y de instrumentos técnicos eficaces destinados a cumplir con ese propósito”.<sup>1</sup>

El proceso de rendición de cuentas se complica aún más en el Poder Legislativo, dado que el diseño institucional existente propicia que sea éste el que “mayores instrumentos de control y fiscalización ejerza sobre los otros poderes (...). En sentido contrario, ni el Ejecutivo ni el Judicial cuentan

con instrumentos similares que les permitan balancear el poder de la legislatura”.<sup>2</sup>

El diseño institucional del Poder Legislativo está contenido en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que, en su Artículo 11 establece que los diputados y senadores gozan de fuero, por lo que en caso de delitos, faltas u omisiones en el ejercicio de ese cargo “no podrán ser detenidos ni ejercitarse en su contra la acción penal hasta que seguido el procedimiento constitucional, se decida la separación del cargo y la sujeción a la acción de los tribunales comunes”.

En el Capítulo Tercero del citado ordenamiento se norma la integración, funcionamiento, derechos y obligaciones de los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Diputados. En cuanto a la distribución de recursos entre ellos, el Artículo 29 asienta que: “De conformidad con la representación de cada Grupo Parlamentario, la Junta de Coordinación Política acordará la asignación de recursos y locales adecuados a cada uno de ellos. Adicionalmente a esas asignaciones, la Junta de Coordinación Política dispondrá una subvención mensual para cada Grupo Parlamentario, integrada por una suma fija de carácter general y otra variable, en función del número de diputados que los conformen”.

**En ese mismo artículo se instituye que las subvenciones asignadas a los Grupos Parlamentarios se integrarán a la Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, para ser fiscalizada por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), en términos del Artículo 79 constitucional.**

Mucho más escueto es el artículo 77 de la Ley Orgánica que, en el caso de la Cámara de Senadores, establece que corresponde a su Mesa Directiva, conforme a las disponibilidades presupuestarias y materiales, distribuir los recursos y proporcionar locales adecuados a cada uno de los grupos parlamentarios, en proporción al número de sus integrantes respecto del total de la Cámara.

En cuanto a la presencia de un órgano fiscalizador, el Artículo 113 contempla la existencia de una Contraloría Interna entre cuyas atribuciones se encuentra la de auditar el ejercicio del presupuesto de egresos del Senado y de los recursos asignados a los grupos parlamentarios. Semestralmente deber realizar un informe sobre el resultado de la auditoría el cual, una vez aprobado por el Pleno, es remitido a la ASF para los efectos legales conducentes.

La ASF se ubica en la órbita de acción de la Cámara de Diputados y, si bien la ley le confiere “autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones”, no se le considera un árbitro autónomo. **La literatura sobre la “rendición de cuentas” en nuestro país muestra cómo a partir de 1997, cuando se arribó a un gobierno sin mayoría, el Legislativo ha fiscalizado las cuentas del Poder Ejecutivo, pero no ha hecho lo mismo con las propias.**

En 1999 se reformaron los artículos 73, 74, 78 y 79 constitucionales para crear la ASF. Al año siguiente, se aprobó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación a fin de otorgar autonomía de gestión al citado órgano.

“Así, la función fiscalizadora del Poder Legislativo se fue ampliando y consolidando gracias a una estructura jurídica e institucional que ha desarrollado nuevos instrumentos que le permiten ejercer controles sobre el uso de los recursos públicos y el desempeño de las dependencias de la administración pública federal. No obstante que estos instrumentos aún se encuentran sometidos a intereses de carácter político de la mayoría legislativa del Congreso”.<sup>3</sup>

La presión de la opinión pública para que el Poder Legislativo rinda cuentas tanto sobre sus actividades como sobre el empleo de los recursos públicos que le son asignados ha crecido a partir de 2003, año en que se aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI).

De hecho, el malestar ciudadano por la opacidad con la que son manejados los recursos que reciben los partidos políticos en lo general y los grupos parlamentarios en ambas Cámaras, en lo particular, llevó a la comisionada presidenta del IFAI, Jacqueline Peschard, durante la clausura de la VIII Semana Nacional de Transparencia, el 9 de septiembre de 2011, a afirmar que el Instituto no quitará “el dedo del renglón para que los partidos se comprometan efectivamente con la transparencia”.

Dada esta problemática y en virtud de que es una demanda de la sociedad conocer y transparentar el empleo de los recursos públicos, y considerando que Movimiento Ciudadano en sus Documentos Básicos plantea la transparencia y rendición de cuentas como un eje rector de su acción políti-

ca, proponemos que se dé a conocer a detalle el uso, manejo y aplicación de las subvenciones que reciben los Grupos Parlamentarios en el Congreso de la Unión.

### **Argumentos que sustentan la presente iniciativa**

La calidad de las democracias contemporáneas está directamente relacionada con la existencia de mecanismos institucionales para la rendición de cuentas. Si bien no es el único factor a considerar, el mencionado permite realizar el escrutinio del ejercicio público y, por tanto, sienta las bases para una eventual sanción y remoción de quienes, aprovechándose de la posición de mando que detentan, cometen abusos o incompetencias o incurren en actos ilícitos de algún tipo.

Para garantizar la rendición de cuentas, los Estados democráticos han optado por la “construcción” de ordenamientos legales que establecen cuáles son las instancias encargadas de fiscalizar el ejercicio de la función pública (mismas que deben de gozar de autonomía respecto de la autoridad fiscalizada), los componentes del proceso de evaluación de las tareas públicas, así como las sanciones aplicables.

En otras palabras, para que resulte efectivo, el proceso de rendición de cuentas debe ir más allá de la buena disposición de los actores políticos para responder ante los ciudadanos, y transformarse en obligación legal.

Ahora bien, el acceso a la información pública es el punto de partida ineludible para una rendición de cuentas efectiva. De ahí que la presente iniciativa ponga énfasis en los mecanismos de acceso a la información de los grupos parlamentarios; sin dejar por ello de lado los procedimientos formales de formulación, ejercicio, control y evaluación de los recursos públicos que les son entregados, mismos que deben instituirse en una práctica permanente.

Habría que recordar que la rendición de cuentas ha sido una preocupación para el Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano que, en esta legislatura, presentó una Iniciativa para reformar el artículo 79 constitucional con el objeto de que el análisis de la Auditoría Superior de la Federación sea en paralelo con el ejercicio presupuestal, lo que posibilitaría desarrollar acciones de prevención y evitar distorsiones en el gasto público. Asimismo, nuestro Grupo Parlamentario presentó un proyecto de Ley General de Rendición de Cuentas y Auditoría Ciudadana que, de aprobarse, abrogaría la actual Ley de Fiscalización de Rendición de Cuentas de la Federación.

En 2009 se registró en la Cámara de Diputados un avance para transparentar la aplicación de los montos asignados a los Grupos Parlamentarios. Ese año, los diputados federales reformaron los Artículos 15 y 16 de la norma para regular la transferencia y control de los recursos financieros asignados a los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Diputados y le adicionaron un capítulo V denominado “De la Rendición de Cuentas”, que comprende los artículos 21, 22 y 23.

En éstos se establece la obligación de los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios de rendir un informe cuatrimestral ante la Junta de Coordinación Política sobre el uso y destino de las subvenciones recibidas. A este informe se le da publicidad vía la Gaceta Parlamentaria y la página electrónica de la Cámara de Diputados.

Este informe se divide en cinco rubros:

- **Servicios personales** (Capítulo 1000);
- **Materiales y suministros** (Capítulo 2000, que incluye materiales y útiles de administración y enseñanza; productos alimenticios; herramientas, refacciones y accesorios; materiales y artículos de construcción; materias primas de producción, productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio; combustibles, lubricantes y aditivos; así como vestuario, blancos, prendas de protección personal y artículos deportivos);
- **Servicios generales** (Capítulo 3000, que comprende servicios básicos; servicios de arrendamiento; asesoría, consultoría, informáticos, estudios e investigaciones; servicios comercial, bancario, financiero, subcontratación de servicios con terceros y gastos inherentes; servicios de mantenimiento y conservación; servicios de impresión, gravado, publicación, difusión e información; servicios de comunicación social y publicidad; servicios oficiales);
- **Bienes muebles e inmuebles** (Capítulo 5000: mobiliario y equipo de administración; maquinaria y equipo industrial, comunicaciones y de uso informático; vehículos y equipo de transporte)
- **Inversión financiera, provisiones económicas, pensiones, jubilaciones y otras erogaciones** (Capítulo 7000: erogaciones para apoyar a los sectores social y privado en actividades culturales, deportivas y de ayuda extraordinaria).

El artículo 15 de la Norma para Regular la Transferencia y Control de los Recursos Financieros Asignados a los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Diputados deja en manos de éstos la posibilidad “de implantar las disposiciones que garanticen la adecuada y transparente administración de las subvenciones que reciban”; mientras que deposita en Contraloría Interna de la Cámara la tarea de revisar semestralmente la contabilidad de cada Grupo. En caso de haber observaciones, éstas se harán del conocimiento del coordinador del Grupo, que dispondrá de cuarenta y cinco días naturales para solventarlas y aclararlas.

Pese a los avances señalados, en términos de la normatividad existente, los Grupos Parlamentarios están obligados a rendir cuentas ante sí mismos —no ante la sociedad—, a la vez que se carece de mecanismos que permitan conocer de forma detallada qué destino dan a las subvenciones.

La presente Iniciativa abona a subsanar estos vacíos de la Ley, con el fin de hacer de los Grupos Parlamentarios, en tanto entidades receptoras de recursos públicos, sujetos obligados del proceso de rendición de cuentas.

### Fundamento legal

Por lo anteriormente expuesto y fundado, la suscrita diputada federal de la LXI Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario de Convergencia, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta Soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto que reforma el Artículo 29 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para que los Grupos Parlamentarios estén sujetos a mecanismos e rendición de cuentas.**

### Texto normativo propuesto

**Artículo Único.** Se adiciona un artículo 29 Bis a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

#### Artículo 29 Bis.

**1. La rendición de cuentas públicas sobre los recursos y subvenciones que reciben en términos del artículo**

**anterior es obligatoria para los Grupos Parlamentarios. Para tal fin, cada Grupo Parlamentario destinará un porcentaje de la ayuda económica que le es entregada para la creación y mantenimiento de una unidad de enlace encargada de proponer los procedimientos internos que aseguren una efectiva rendición de cuentas.**

**2. Al lado del Informe de Aplicación y Destino de los Recursos Económicos asignados por la Cámara de Diputados, cada Grupo Parlamentario deberá presentar cuatrimestralmente en forma detallada su cuenta de gastos, a través de la cual dará a conocer:**

**a. El directorio de su personal de carácter transitorio, así como las remuneraciones que reciben, incluyendo las adicionales y especiales.**

**b. Las erogaciones que destina a la seguridad social, así como cualquier tipo de prestaciones sociales y económicas, especificando el nombre y denominación de puesto de los beneficiarios.**

**c. Las contrataciones o compras que hayan realizado en los rubros materiales y suministros, servicios generales, bienes muebles, inmuebles e intangibles, inversión pública e inversiones financieras y otras provisiones. En todo los casos deberá especificarse el monto del contrato o de la compra; el nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con la que se celebra el contrato y el plazo de cumplimiento del mismo.**

**3. La Unidad de Enlace de cada Grupo Parlamentario vigilará que dicha información esté disponible en la Gaceta Parlamentaria, en el sitio de internet de la Cámara de Diputados y en los respectivos micrositios de cada Grupo Parlamentario.**

**4. Los resultados de las auditorías que realice la Contraloría Interna y, en su caso, las aclaraciones que correspondan.**

**5. A los Grupos Parlamentarios que no cumplan con las disposiciones señaladas en materia de transparencia y rendición de cuentas, les serán retenidos las subvenciones en tanto no se subsane la falta.**

### Artículos Transitorios

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

**Segundo.** En un plazo de 90 días hábiles, los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, adecuarán las normas internas correspondientes, a lo dispuesto en el presente decreto.

#### Notas:

1 Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (coords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2010. p. XI.

2 María Amparo Casar, Ignacio Marván y Khemvirg Puente, “La rendición de cuentas y el poder legislativo”, en Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (coords.), *Op. Cit.*, p. 344.

3 Ídem., p. 349.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 7 de febrero de 2012.—  
Diputada María Teresa Rosaura Ochoa Mejía (rúbrica).»

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

---

## LEY GENERAL DE EDUCACION

---

«Iniciativa que reforma el artículo 42 de la Ley General de Educación, a cargo del diputado Ariel Gómez León, del Grupo Parlamentario del PRD

### Planteamiento del problema

La Comisión Nacional de Derechos Humanos informó que el 40 por ciento de la población escolar de primaria y secundaria, tanto en instituciones públicas como privadas del país, es víctima de *bullying*.

De acuerdo al Informe sobre Violencia de Género en la Educación Básica en México realizado por la Secretaría de Educación Pública y el Fondo de las Naciones Unidas para

la Infancia (UNICEF), el 90 por ciento de las y los alumnos han sufrido alguna agresión por parte de sus compañeras o compañeros. En 2008 la Secretaría de Educación del Distrito Federal realizó un estudio exploratorio que revela que el 95 por ciento de los alumnos han sido víctimas o han presenciado un acto de *bullying*.

Actualmente en el Distrito Federal la Ley para la Promoción de la Convivencia Libre de Violencia en el Entorno Escolar, reconoce seis tipos de maltrato escolar: el psicoemocional, el físico directo, el físico indirecto, el sexual, el verbal y por medio de las tecnologías de la información y comunicación, conocido como *cyberbullying*. Siendo la primera entidad del país en considerar el acoso escolar como problema de salud pública, pues la tercera parte de los estudiantes de primaria y secundaria son víctimas de esa práctica.

Las cifras a nivel nacional en México muestran que el 32 por ciento de los menores de 15 años afirmaron ser víctimas de maltrato en la escuela; más de 15 por ciento aseguró ser insultado y 13 por ciento dijo ser golpeado por sus compañeros según el Instituto Federal Electoral 2000 y 2003. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos señala que 1 de cada 4 jóvenes sufre agresiones verbales y físicas. México era el país miembro que registraba el índice más alto de violencia entre jóvenes de secundaria como lo muestra la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos en 2009, mientras que el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (Inegi) dice que el 44.6 por ciento de los hombres y el 26.2 por ciento de las mujeres han insultado a alguien.

18 millones de niños que cursan la educación primaria son víctimas de *bullying* y alrededor de 70 por ciento de los estudiantes de secundaria en México lo han padecido. De acuerdo con datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, México ocupa el deshonroso primer lugar en violencia verbal, física y psicológica. De acuerdo con la Secretaría de Educación Pública Federal, 3 de cada 10 niños son víctimas de este fenómeno, considerando que se ha incrementado con el uso de las redes sociales.

A todo esto hay que sumar el aumento de niños con sobrepeso, ya que este es un factor de discriminación ante los demás pequeños que se burlan por la condición física de los primeros. Desafortunadamente existe otro tipo de discriminación dentro de los planteles de las escuelas por causa de creencias religiosas, color de piel, lugar de origen, etcétera.

intimidando a los menores que por cualquiera de estas causas u otras son hostigados.

Éste tipo de discriminación daña la dignidad de las personas. Al humillarlas, al degradarlas, las despoja de su condición de seres humanos y de personas y las deja en estado de vulnerabilidad frente a todo tipo de abusos. Muchas personas incluso interiorizan tanto la discriminación, que terminan pensando que ellas son las responsables de la discriminación que sufren, como lo refiere el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

### Argumentación

Este es un tema de gran trascendencia para el sector educativo, pues las víctimas de acoso o *bullying* dejan la escuela evitando ser sujeto a sufrir agresiones por parte de sus compañeros, pudiéndose solucionar con la intervención de los maestros, administrativos y director de los planteles, sin omitir a los tutores y padres de familia tanto de las víctimas como de los agresores, pues se trata de sumar, de garantizar que los niños y jóvenes no deserten, sino que se desenvuelvan en un ambiente cordial.

El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación publicó un artículo sobre la discriminación en la escuela de Jorge Alfonso Torres Romero, donde señala que "... la existencia de cualquier forma de discriminación en la escuela entraña el fracaso de la misma. Fracaso, primero, en su misión de hacer que los alumnos aprendan, porque la o el estudiante discriminado no se encuentra en aptitud de aprender, dedicado como está a defenderse de la humillación, los abusos y la violencia psicológica y o física de que es objeto. Y fracaso, en segundo lugar, en su propósito de hacer que los alumnos aprendan a convivir ahora y en el futuro en un marco de respeto a la diversidad, porque en un contexto donde prevalece la discriminación, lo que asimila el alumnado no es la cultura de la tolerancia, la empatía y la cooperación, sino las duras e implacables reglas de la arbitrariedad, la fuerza y el atropello.

... la discriminación es inadmisibles. Ignorarla, permitirla, fomentarla, tiene ominosas consecuencias en términos de exclusión, fracaso y deserción escolares, violencia e incluso propensión a las adicciones.

Por eso combatirla es un imperativo para las instituciones educativas. Y la discriminación se combate, por supuesto, incorporando nuevos contenidos en los programas educati-

vos, pero también modificando los términos de la relación entre alumnos, entre éstos y los docentes, entre éstos y los padres de familia, entre la escuela y la comunidad, y también transformando el ambiente escolar y las formas de gestión y dirección bajo principios de respeto y atención a la diversidad".

El *bullying* es definitivamente el reflejo de la situación actual que atraviesa el país, es el espejo de la sociedad violenta del México actual, donde el resultado son alumnos para los que la agresión va implícita en su actual cotidiano, debemos legislar por el respeto a los derechos humanos.

Miguel Cillero (1998) plantea que la noción de interés superior de la infancia, es una garantía de que "los niños tienen derecho a que antes de tomar una medida respecto de ellos, se adopten aquellas que promuevan y protejan sus derechos y no las que los conculquen".

Por lo anterior, suscribo la declaración que hace la Red por los Derechos de la Infancia en México, al señalar: "el interés superior del niño o niña indica que las sociedades y gobiernos deben de realizar el máximo esfuerzo posible para construir condiciones favorables a fin de que éstos puedan vivir y desplegar sus potencialidades. Esto lleva implícita la obligación de que, independientemente a las coyunturas políticas, sociales y económicas, deben asignarse todos los recursos posibles para garantizar este desarrollo".

En este sentido, a los menores generadores de violencia, que abusan del poder que por cualquier causa tiene, a ellos, se les deben dar herramientas y mecanismos con los que puedan resolver sus conflictos, sin infamarlos, mostrándoles que la tolerancia es una forma de vida, privilegiando la capacidad de reconocer y valorar la diversidad.

### Fundamento legal

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los artículos 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, someto a consideración de este pleno la presente iniciativa de reforma constitucional.

## Denominación del proyecto de ley o decreto

Iniciativa con proyecto de

### Decreto por el que se modifica el artículo 42 de la Ley General de Educación

**Único.** Se modifica el artículo 42 de la Ley General de Educación para quedar como sigue:

**Artículo 42.** En la impartición de educación para menores de edad se tomarán medidas que aseguren al educando la protección y el cuidado necesarios para preservar su integridad física, psicológica y social sobre la base del respeto a su dignidad, **condenando todo tipo de conductas violentas en sus diversas modalidades como el acoso, bloqueo social, hostigamiento, manipulación, coacción, exclusión social, intimidación, agresión, amenazas y que la aplicación de la disciplina escolar sea compatible con su edad.**

...

#### Transitorio

**Único.** La adición contenida en este decreto, entrarán en vigor el siguiente día al de su publicación.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de febrero de 2012.— Diputado Ariel Gómez de León (rúbrica).»

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

---

#### ARTICULO 78 CONSTITUCIONAL - LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

---

«Iniciativa que reforma los artículos 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 117 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de los diputados Pedro Jiménez León, Laura Arizmendi Campos, María Guadalupe García Almanza y María Teresa Rosaura Ochoa Mejía, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

La pluralidad política que caracteriza al México de nuestros días tiene un claro indicador en la diversidad de fuerzas políticas que han arribado al Congreso de la Unión desde finales del siglo XX hasta la actualidad.

Resulta claro que en una nación donde quedó atrás la visión monocromática que caracterizó una gran parte de la vida política del siglo XX, la competencia que realizan institutos políticos de reciente creación, viene a otorgar una oportunidad a electores que desean manifestarse por opciones que superan las visiones tradicionales.

La multiplicidad de temas de la agenda nacional, debe superar el frío cálculo que hacen algunos partidos y sus grupos parlamentarios representados en el Congreso de la Unión, al impedir o retrasar que se aborden y discutan materias como la protección a grupos vulnerables, asignar mayores recursos presupuestales a temas como la salud, educación y generación de empleos, además de posibilitar una verdadera cultura de mecanismos de rendición de cuentas, sólo por citar algunos ejemplos.

No obstante, existe la intención de los partidos tradicionales de inhibir, en algunas ocasiones con la omisión de los medios de comunicación, la difusión y, por ende, el conocimiento de los temas más sensibles en las agendas de los partidos emergentes.

De esta manera, observamos que, los partidos políticos emergentes o de nueva generación, enfrentan un sinnúmero de dificultades para poder llevar sus propuestas al electorado, lo que se traduce en serios obstáculos para participar en futuras elecciones, situación que provoca un riesgo para su permanencia en el escenario político nacional, pues en la realidad opera una estrategia que busca impedir su consolidación, en la que coinciden dificultades para mantener su registro, además de una representación en el Congreso de la Unión y en congresos locales que dificultan la realización de tareas legislativas.

Con ello, se está limitando, en el terreno de los hechos, la sostenibilidad de estos partidos de nueva generación, al enfrentar condiciones de inequidad que se consideraban erradicadas, propias de un sistema político excluyente, que se niega a dejar atrás las inercias de un pasado autoritario.

**En este contexto, hemos observado con preocupación hechos tan contradictorios como la exclusión de grupos parlamentarios en órganos sustantivos del Congreso de**

### **la Unión, como la Comisión Permanente, la cual está llamada a desempeñar tareas clave en los periodos de receso del Poder Legislativo.**

Contraviniendo la pluralidad política a la que hemos hecho referencia, misma que puede tener un formidable canal de expresión en el Congreso, donde confluyen las más diversas posiciones ideológicas, para debatir los temas nacionales, tanto para ser contrastadas frente a la sociedad, como para llegar al arribo de consensos, no plegando banderas, sino tratando de incorporar en éstos las mejores propuestas para enriquecer el diseño y aplicación de las medidas que contribuirán a su pronta atención y solución, en la realidad se ha optado por la exclusión, a partir de supuestos derechos conquistados por la composición numérica de otras fuerzas políticas.

En este contexto, tienen lugar hechos que denotan una grave incongruencia, como el contar en la Comisión Permanente con la representación de un grupo parlamentario en lo que se refiere a una sola Cámara, pasando por alto, u omitiendo a la representación existente en la otra.

A fin de erradicar esta práctica que no satisface uno de los componentes de los supuestos teóricos de la democracia representativa, y tratando de establecer un criterio que supere la discrecionalidad con que se conforma la Comisión Permanente, a partir de una interpretación errónea de lo que establece tanto el texto constitucional, así como la Ley Orgánica del Congreso, en tanto que sólo se habla del número de integrantes que corresponde a cada Cámara, el Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano presenta esta iniciativa para erradicar las prácticas de exclusión que aún tienen lugar en el Congreso, particularmente en lo que concierne a la integración de la Comisión Permanente.

### **Argumentación**

Siendo el Congreso un espacio ideal para el debate y el intercambio de ideas en torno a los problemas que enfrenta la nación, resulta inaceptable que en él se lleven a cabo prácticas de exclusión que impidan la participación de determinadas fuerzas políticas en los procesos deliberativos que tienen lugar en su seno.

Como señala Luis Medina Peña "...podemos definir al Congreso como asamblea o sistema de asambleas, basadas en algún tipo de principio representativo, cuya naturaleza colegiada implica relaciones igualitarias y no jerárquicas de

sus miembros, los cuales tienen como función primordial el debate y aprobación de leyes de observancia general, en virtud de poderes delegados por la nación de acuerdo con las normas constitucionales que ella misma se ha otorgado."<sup>1</sup>

Los criterios para llevar a cabo esa práctica discriminatoria no tienen lugar bajo ningún concepto, pues son atentatorios contra la vida democrática a la que aspiramos construir a fin de mejorar el entramado institucional que nos permitirá avanzar en la concreción de mejores instrumentos jurídicos, así como el diseño de políticas públicas orientadas a la superación de los rezagos que aún nos aquejan en diversas materias.

Cancelar la posibilidad que tienen todas las corrientes políticas para expresarse y hacerse escuchar en un foro tan importante como lo es el Congreso, significaría una censura que resulta inadmisibles en una época donde, lejos de acallar algunas voces, se les debe otorgar la oportunidad de dar a conocer sus ideas, contrastándolas, no con el silencio o el inadmisibles *mayoriteo*, sino con la fuerza de los argumentos.

Por ello, consideramos indispensable impulsar una participación más activa de la sociedad en la vida política del país, creando las condiciones para un mayor interés en los temas públicos, a través de un mejoramiento de la representación política, mismo que supere las inercias de antaño, siendo sustituida por una nueva etapa en que todos los temas de la agenda nacional sean incorporados, sin desestimar su relevancia, como sucede, de manera equivocada muchas veces, a partir de criterios como el lugar que ocupen en las agendas de los partidos mayoritarios.

De esta manera, también desterraríamos las pretensiones antidemocráticas que desean instaurar no un sistema abierto de competencia entre varios partidos, sino una muy peligrosa y cuestionable reducción de las visiones en torno a los problemas nacionales, dando paso a un ejercicio que sabemos muy bien cómo terminaría, de implantarse el bipartidismo que algunos actores desean impulsar, sacrificando los incipientes logros que han acompañado a la pluralidad política, pero que una vez consolidados, pueden traducirse en un mayor peso del Poder Legislativo en la edificación de un mejor país.

### **Fundamento legal**

La presente iniciativa se presenta con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución



Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

### Ordenamientos a modificar

Por lo anteriormente expuesto y fundado, las diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, de la LXI Legislatura con fundamento en lo dispuesto en la fracción 11 del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su primer párrafo, así como el artículo 117 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en su numeral 1.

### Texto normativo propuesto

**Artículo Primero.** Se reforma el artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su primer párrafo.

**Artículo 78.** Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto. **En la integración de la Comisión Permanente se deberá incluir cuando menos a una legisladora o legislador de los grupos parlamentarios que cuenten con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión.**

...

**Artículo Segundo.** Se reforma el artículo 117 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en su numeral 1. En la integración de la Comisión Permanente se deberá incluir cuando menos a una legisladora o legislador de los grupos parlamentarios con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión.

### Artículo 117.

1. La Comisión Permanente se compone de treinta y siete miembros, de los que diecinueve serán diputados y diecio-

cho senadores, quienes serán designados mediante voto secreto por las respectivas Cámaras, durante la última sesión de cada periodo ordinario. Para suplir en sus ausencias a los titulares, las Cámaras nombrarán de entre sus miembros en ejercicio el mismo número de sustitutos. **En la integración de la Comisión Permanente se deberá incluir cuando menos a una legisladora o legislador de los grupos parlamentarios que cuenten con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión.**

...

### Transitorio

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

### Nota:

1. Luis Medina Peña, en *Congreso, Léxico de la Política*, p.87 FCE. México. 2000

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de febrero de 2012.— Diputado: Pedro Jiménez León, Laura Arizmendi Campos, María Teresa Rosaura Ochoa Mejía, María Guadalupe García Almanza (rúbricas).»

**Se turna a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, para dictamen.**

---

### LEY DE LA COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

---

«Iniciativa que reforma el artículo 27 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a cargo de la diputada Guadalupe Pérez Domínguez, del Grupo Parlamentario del PRI

La que suscribe, integrante de la Sexagésima Primera Legislatura federal por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 6, 76 y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto, al tenor de la siguiente

## Exposición de Motivos

El reconocimiento de los derechos humanos se ha fortalecido debido a la relevancia que desde el ámbito internacional se ha dado al tema desde hace varias décadas.

Los compromisos que el Estado mexicano fue asumiendo en los últimos años generaron la urgencia de armonizar la Constitución con las obligaciones internacionales en esa materia que esos instrumentos imponen a los Estados.

Como todos sabemos, la LXI Legislatura dio un paso notable para sintonizar la Constitución con los compromisos internacionales en derechos humanos.

En 2011 aprobamos la reforma constitucional de derechos humanos más importante de los últimos años que incluye el reconocimiento de los derechos fundamentales de las personas reconocidos en los tratados internacionales no sólo en la Constitución.

La reforma aprobada por esta legislatura constituye la mayor ampliación de derechos de los ciudadanos y las ciudadanas que se hayan realizado durante décadas en el país, pero es apenas el inicio de los procesos que en ese sentido tiene que desarrollar el Estado mexicano para ser consecuente con esa reforma, pues no se agotan ahí los pendientes para continuar reforzando los mecanismos de protección en el país.

Por ejemplo, a pesar de haber fortalecido los organismos públicos de derechos humanos, aún perduran leyes y preceptos que deben ser actualizados para materializar los avances constitucionales en la vida diaria de las personas, especialmente de aquellas que son discriminadas, excluidas y víctimas de abusos.

La promoción y protección de los derechos humanos es ya una obligación irrenunciable en el país; y los organismos públicos de derechos humanos, la esperanza de que las voces de las víctimas sean escuchadas.

Al haber sufrido una violación de a sus derechos humanos, las víctimas han sido tratadas con desprecio o señaladas como objetos de lástima, sin capacidad de decisión y merecedoras de políticas paternalistas.

Por eso la justicia, la consideración de que la víctima es un sujeto individual y/o colectivo con derechos, y el reconoci-

miento de su postura activa, son las maneras de rescatar la dignidad que les ha sido pisoteada.

Al momento de ejercer su derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación del daño, las víctimas dejan de ser consideradas simplemente como un número para la estadística e inician el camino para que las violaciones a sus derechos humanos sean investigadas y para re significar su propia identidad.

En junio de 1990 fue creada por decreto presidencial la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). De acuerdo con su mandato, esta nueva instancia tendría por objeto la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos.

La Ley de la CNDH señala en el artículo 4 que “los procedimientos que se sigan ante la Comisión deberán ser breves y sencillos... Se seguirán además, de acuerdo con los principios de inmediatez, concentración y rapidez”.

En la práctica, tal afirmación debería fortalecerse en lo que toca al procedimiento para interponer quejas, conforme a lo que estipula dicha ley en el artículo 27.

Las personas que se acercan a la CNDH lo hacen para denunciar cualquier situación que las ha vulnerado en sus derechos humanos: amenazas, hostigamiento, detención arbitraria, desaparición forzada de algún familiar, presunción de tortura o ejecución, son casos de los que tiene conocimiento ese organismo. Tan sólo del 1 de enero al 19 de diciembre de 2011, la CNDH recibió más de 20 mil expedientes de queja: en promedio, más de mil 700 quejas al mes.

Sin embargo, las formalidades procedimentales de la CNDH establecen que para denunciar presuntas violaciones de los derechos humanos, “la instancia respectiva deberá presentarse por escrito; en casos urgentes podrá formularse por cualquier medio de comunicación electrónica”.

Lo anterior limita la declaración de Naciones Unidas sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso del poder, que reconoce, entre otras cosas, el derecho de las víctimas de acceso a la justicia y de trato justo, al excluir la diversidad de maneras, mecanismos y procedimientos para denunciar violaciones de derechos humanos.

La Ley de la CNDH sólo da la posibilidad de interponer un recurso de forma escrita sin incluir en su redacción la posibilidad de hacerlo de forma oral o a través de lenguaje de señas mexicano, dejando fuera a las personas con discapacidad, a los analfabetos o a los indígenas que se expresan sólo de manera oral. Lo mismo en el sentido de limitar el trámite a cualquier medio de comunicación electrónica y, además, sólo tratándose de casos urgentes, sin haber establecido con claridad en la redacción del texto los criterios de éstos.

Pero el derecho de la víctima a tener acceso a la justicia implica el derecho a interponer un recurso adecuado, efectivo y rápido contra una violación de las normas internacionales de derechos humanos o del derecho internacional humanitario; comprende todos los procedimientos internacionales disponibles en que pueda apersonarse un individuo, sin perjuicio de cualesquier otros recursos nacionales.

Los “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”, aprobados por la Asamblea General de la ONU el 16 de diciembre de 2005, recomiendan adoptar procedimientos legislativos y administrativos apropiados y eficaces, y otras medidas apropiadas que den un acceso equitativo, efectivo y rápido a la justicia; disponer para las víctimas los recursos suficientes, eficaces, rápidos y apropiados que se definen más abajo, incluida la reparación; proporcionar a las víctimas recursos eficaces; aplicar e interpretar dichos principios y directrices sin discriminación de ninguna clase ni por ningún motivo.

Nos referimos pues a la normativa minuciosa y a los mecanismos de cómo se debe atender a las víctimas, a la necesidad de un ordenamiento que no deje lugar a dudas, de manera que la legislación establezca y nos de la amplitud del mandato para realizar este trabajo.

En otras palabras, la CNDH tendría que ser la primera institución en manifestar con claridad todas las maneras, mecanismos y procedimientos que tienen las víctimas a su alcance.

Por eso se propone este cambio de la Ley de la CNDH en la presentación de las quejas por las víctimas para poder presentarlas de forma oral, por escrito o por lenguaje de señas mexicano y formularlas por cualquier medio de comunica-

ción eléctrica o electrónica, y a través de mecanismos accesibles para personas con discapacidad.

Con la aprobación de este tipo de disposiciones se facilitará la presentación de reclamaciones ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y la sociedad tendrá así mayor y mejor acceso a las instituciones encargadas de velar por sus derechos humanos.

Finalmente, esto redundaría en favor de la vocación humanista del servidor de la CNDH que, de acuerdo con su código de ética y de conducta, implica la cercanía con el dolor de los demás, especialmente del dolor evitable.

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

### **Decreto que reforma el artículo 27 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**

**Único.** Se reforma el artículo 27 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para quedar como sigue:

**Artículo 27.** La instancia respectiva deberá presentarse **de forma oral**, por escrito **o por lenguaje de señas mexicano** y podrá formularse por cualquier medio de comunicación **eléctrica o electrónica, y a través de mecanismos accesibles para personas con discapacidad**. No se admitirán comunicaciones anónimas, por lo que toda queja o reclamación deberá ratificarse dentro de los tres días siguientes a su presentación, si el quejoso no se identifica y la suscribe en un primer momento.

### **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 23 de febrero de 2012.— Diputada Guadalupe Pérez Domínguez (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Derechos Humanos, para dictamen.**

## LEY FEDERAL DEL TRABAJO - LEY DEL SEGURO SOCIAL

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes Federal del Trabajo, y del Seguro Social, a cargo de la diputada Lizbeth García Coronado, del Grupo Parlamentario del PRD

### Planteamiento del problema a resolver con la presente iniciativa con proyecto de decreto

Poner fin al desconocimiento sistemático de los derechos humanos laborales y de seguridad social de las trabajadoras y los trabajadores del hogar, mediante la incorporación a las Leyes Federales del Trabajo y del Seguro Social, del contenido del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo, ante la omisión del Ejecutivo federal de iniciar el proceso para la ratificación del mismo.

### Argumentos

#### Introducción

Cuando se hojea la Ley Federal del Trabajo, nos parece ajeno a la misma el capítulo relativo a los trabajadores domésticos, ya que no es tutelar, sino cómplice en el desconocimiento de sus derechos más mínimos; un verdadero campo de concentración jurídica, en el que se autoriza la afectación de los más mínimos derechos laborales. ¡Claro como estamos frente a dos millones conformados esencialmente de mujeres y niños, y muchos de ellos indígenas, qué importa!

En contraste con lo anterior, sin lugar a dudas, uno de los mayores avances que se han dado en los últimos años en el mundo del derecho laboral, lo representa la expedición por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) del Convenio 189, en tutela de las y los trabajadores que prestan sus servicios en el hogar, por lo que urge incluir sus normas protectoras en el derecho positivo mexicano, como ya lo han hecho otros países, comenzando por España, pese a la grave crisis económica y laboral que atraviesa ese país.

Sobre todo, porque no vemos una pronta disposición de parte del Ejecutivo federal para firmar el Convenio 189, lo que puede ser subsanado con una actuación decidida y sensible del Congreso de la Unión, en respeto a lo mandatado por la Constitución en el artículo 123 constitucional, en relación con el artículo 1o. de ésta, que ordena la tutela de los derechos humanos individuales y sociales sin discriminación alguna.

Esto actuará en beneficio de toda la clase trabajadora, ya que las condiciones laborales de los trabajadores del hogar, actúan en forma similar a como lo hace el salario mínimo.

### Antecedentes

En nuestra sociedad existe un grupo de trabajadores a quienes se les desprecia, considerándose poco digna, humillante la labor que realizan, una de las más denigrantes actividades que un hombre puede realizar, en forma clásica este tipo de “contrato de trabajo” implica: el sometimiento extremo del trabajador al patrón, elementos reverenciales, entre otros; basta recordar la denominación despectiva que popularmente se les da: “chachas”, “sirvientes”, “domésticos”, “criadas”, por citar algunos.

En colusión con este estado de cosas la legislación laboral suprime respecto a estos trabajadores derechos mínimos que concede al resto de los trabajadores: no existe jornada legal para ellos, están sujetos a contratos a prueba, parte de su salario se puede pagar en especie, su afiliación al IMSS no es obligatoria, sus derechos colectivos están anulados, entre otros.

¿De dónde deriva esta discriminación legal y social? Esta pregunta nos obliga a indagar en el pasado histórico.

El servicio doméstico hunde sus raíces en pretéritos tiempos, va de la mano de la acumulación amplia de riqueza en unos cuantos miembros de la sociedad, frente al despojo de la mayoría de la población.

En la esclavitud ya existía este servicio, de manera que el doméstico (como todo esclavo), era propiedad del amo que tenía sobre él un poder ilimitado y *ad vitam*, en la decadencia del sistema esclavista se pasó al régimen de la *locatio operarum* o arrendamiento de servicios, en este caso el uso de la fuerza de trabajo por el señor es también discrecional pero limitada en tiempo, esto es, el arrendador de la fuerza de trabajo podía dar fin al contrato que lo oprimía y humillaba en cualquier tiempo: “es una esclavitud temporal”.

En el marco del régimen capitalista, del contrato de *locatio operarum* o arrendamiento de servicios va surgiendo el contrato de trabajo, gracias a la lucha organizada de los propios trabajadores (lo que implica importantes y profundos cambios económicos y sociales), que lleva al legislador a poner límites al patrón en torno al uso de la fuerza de trabajo ajena: “esclavitud temporal y limitada”.

Sin embargo los trabajadores domésticos y rurales se fueron quedando atrás en la transformación de la *locatio operarum* en contrato de trabajo.

Este rezago en relación a los trabajadores domésticos, se debió y debe básicamente a tres factores:

- a) El aislamiento, entre otras características propias de este trabajo;
- b) Una más o menos estrecha relación personal con el patrón;
- c) Abundante mano de obra para la prestación de estos servicios, especialmente en el continente americano.

Sin embargo, la realidad está conspirando en contra de estos tres aspectos:

Es cada vez menor el número de personas dispuestas a dedicarse a estas labores, creciente su unidad y organización y va en picada la modalidad del trabajo doméstico de planta, que es el que más condiciona una estrecha relación personal con el patrón.

Esto debido a la expansión y desarrollo industrial y de los servicios que ha permitido la incorporación, sobre todo de mujeres, en busca de un trabajo más protegido y con una jornada más limitada; igualmente la expansión de la educación que ha hecho posible que los candidatos a trabajadores del hogar ocupen labores diferentes a ésta; ha contribuido también el movimiento sindical y, sobre todo al fortalecimiento del feminismo que como movimiento filosófico y político-social, ha fortalecido la inconformidad de las mujeres hacia el trato y condiciones de trabajo sufridas en estas actividades y las ha impulsado a su organización; también hay que mencionar la tutela estatal de huérfanos y desvalidos y, en general, diversas políticas públicas de tipo social, por citar algunas.

Ante estas circunstancias, ha surgido una mayor revalorización del trabajo del hogar, viendo su importancia en auxilio de las madres, en general de las mujeres trabajadoras, niñas y niños, adultos mayores, enfermos, entre otros. En general se ha revalorado su importancia social y económica. Por lo que urge establecer las medidas de tutela laboral necesarias. Acelerándose así el proceso apenas en ciernes, en que la relación de trabajo, ya no se establece entre patrón y trabajador del hogar en lo particular, sino con la empresa de servicios que agrupe y profesionalice a estas trabajadoras, bajo

diversos esquemas jurídicos, incluidas las asociaciones civiles y las cooperativas; esquemas estos respecto a los que ahora se debe legislar para evitar que estas empresas, que muchas veces actúan como subcontratistas sean ahora las que expolien a los trabajadores del hogar. Esto nos conduce a hacer realidad los derechos individuales y colectivos, en el campo laboral y de la seguridad social.

A lo anterior contribuye de manera adicional, la revolución mundial y concretamente nacional, en materia de derechos humanos, que por su esencia son universales, por lo que no es permitido discriminación alguna, como la que sufren las trabajadoras del hogar en todos los sentidos, y concretamente en el ámbito laboral.

Desde hace décadas en nuestro país, las y los trabajadores del hogar, han venido luchando por el respeto de sus derechos y su dignidad, en bien de por lo menos dos millones de personas que desarrollan esta actividad, en condiciones de abierta violación a sus derechos humanos laborales.

### Análisis

Y bien, en la lucha por la transformación de los resabios de *locatio operarum* en contrato de trabajo, es decir, en la transformación del “sirviente” en “trabajador” y, la prestación de sus servicios en una verdadera “relación de trabajo”, ha jugado en las últimas fechas un papel fundamental la OIT.

En un hecho histórico, el 16 de junio de 2011, la Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo, en su centésima reunión, aprobó el Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, erigiéndose en el Convenio 189. Salvo su cuestionable denominación, ya que sigue aludiendo al concepto de trabajo “doméstico”, este Convenio representa un enorme avance, desde el momento en que reconoce que la actividad de estas personas es un verdadero trabajo (no esclavitud ni servidumbre), por lo que deben ser titulares de los derechos mínimos a la par que el resto de los trabajadores.

En el texto del Convenio finalmente aprobado, expresamente se reconoce:

“...la contribución significativa de los trabajadores domésticos a la economía mundial, que incluye el aumento de las posibilidades de empleo remunerado para las trabajadoras y los trabajadores con responsabilidades familiares, el incremento de la capacidad de cuidado de las

personas de edad avanzada, los niños y las personas con discapacidad, y un aporte sustancial a las transferencias de ingreso en cada país y entre países...”

Asimismo, “...considera que el trabajo doméstico sigue siendo infravalorado e invisible y que lo realizan principalmente las mujeres y las niñas, muchas de las cuales son migrantes o forman parte de comunidades desfavorecidas, y son particularmente vulnerables a la discriminación con respecto a las condiciones de empleo y de trabajo, así como a otros abusos de los derechos humanos...”

Las normas de tutela básica contenidas en este Convenio, son:

- Bajo el concepto de trabajo doméstico, se designa el trabajo que se realiza en el marco **de una relación de trabajo** en un hogar u hogares siempre que no se lleve a cabo en forma ocasional o esporádica.

- El Estado deberá adoptar medidas para asegurar la promoción y la protección efectivas de los derechos humanos de todos los trabajadores domésticos, entre otros: **libertad de asociación y libertad sindical y a la negociación colectiva**; la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; la abolición efectiva del trabajo infantil; y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

- Se deberá fijar una edad mínima para los trabajadores doméstico...edad que no podrá ser inferior a la edad mínima estipulada en la legislación nacional para los trabajadores en general.

- Se deberá adoptar medidas para que los trabajadores domésticos menores de edad no sean privados de la escolaridad obligatoria, ni comprometa sus oportunidades para acceder a la enseñanza superior o a una formación profesional.

- Se deberán establecer medidas efectivas contra toda forma de abuso, acoso y violencia.

- Deberán acceder a condiciones de empleo equitativas y condiciones de trabajo decente.

- Deberán ser **informados sobre sus condiciones de empleo de forma adecuada**, verificable y fácilmente comprensible, de preferencia, cuando sea posible, mediante contratos escritos (lugar de trabajo, fecha de ini-

cio del contrato, y en su caso periodo específico, trabajo a realizar, remuneración, horas normales de trabajo, vacaciones y descansos, suministro de alimentos y alojamiento, condiciones de repatriación (en su caso), condiciones de terminación de la relación de trabajo).

- Igualdad de trato entre los trabajadores domésticos y los trabajadores en general en relación a las horas normales de trabajo, la **compensación de las horas extraordinarias**, los períodos de **descanso diarios y semanales y las vacaciones anuales pagadas**, en conformidad con la legislación nacional o con convenios colectivos, teniendo en cuenta las características especiales del trabajo doméstico.

- **El descanso semanal deberá ser al menos de 24 horas consecutivas.**

- Pago de los salarios en efectivo, a intervalos regulares y como mínimo una vez al mes.

- **Todo trabajador doméstico tiene derecho a un entorno de trabajo seguro y saludable.**

- **Protección en materia de seguridad social** en condiciones no menos favorables que las condiciones aplicables a los trabajadores en general. Medidas que podrán aplicarse progresivamente.

- Acceso efectivo a los tribunales o a otros mecanismos de resolución de conflictos en condiciones no menos favorables que las condiciones previstas para los trabajadores en general.

- Mecanismos de queja y medios eficaces y accesibles para asegurar el cumplimiento de la legislación nacional relativa a la protección de los trabajadores domésticos.

- **Inspección del trabajo**, aplicación de las normas y las sanciones, prestando debida atención a las características especiales del trabajo doméstico, en conformidad con la legislación nacional, en el debido respeto a la privacidad.

- **Medidas específicas para la tutela de los trabajadores domésticos migrantes.**

Después de esta breve descripción del Convenio 189, es necesario comentar dos aspectos centrales sobre la iniciativa que proponemos:

## Trabajo de niñas y niños en hogares

Sabemos que la equidad en el medio laboral de las y los trabajadores del hogar, al desarrollarse en un ambiente propio de la vida privada y en condiciones de aislamiento, depende en gran parte de la buena voluntad del patrón, en general de los integrantes de la familia receptora de los servicios, lo que propicia marcadamente una violencia constante, abusos de todo tipo incluido el acoso cuando no la violación sexual contra estos trabajadores, con independencia de la dureza propia de este trabajo, lo que afecta su desarrollo físico, moral y psicológico, y propicia mayor desconocimiento de las condiciones de trabajo; por lo que, además de una inspección laboral más activa y especializada, lo anterior debe llevarnos a que se prohíba esta labor a las niñas y niños, y sea hasta los 18 años cuando se pueda entrar al trabajo del hogar. Desde luego, esto se aplicaría a futuro, no de manera retroactiva, pero la inspección del trabajo deberá tener un cuidado especial en la tutela de su persona y sus derechos, siempre que no se trate de menores de 14 años, cuyo trabajo prohíbe expresamente el artículo 123 constitucional y la Ley Federal del Trabajo. Más adelante volveremos a este punto.

Otro aspecto, es que en la mayoría de las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo se alude a la relación jurídica de patrones y trabajadores; sin embargo por su esencia, los derechos humanos sociales, reclaman la participación del Estado, como elemento de regulación y equilibrio entre los factores de la producción. En tal virtud esta Iniciativa alude de manera destacada al papel que deberá jugar el Estado Mexicano, dado el retraso jurídico que carga el trabajo del hogar, para que con su participación activa fortalezca el pleno nacimiento de la relación de trabajo y el respeto de los derechos humanos sociales de estos trabajadores.

### Contenido de la iniciativa

De todo lo hasta aquí dicho, concluimos que un tipo de violencia poco explorado es la legal, la derivada del marco jurídico, que además da pie a otras formas de violencia: física, psicológica, sexual y económica.

En efecto, una de las mayores deudas históricas del legislativo con las mujeres, es llenar las injustas, aberrantes y retrógradas lagunas jurídicas que aún se mantienen en la legislación en general y, en la laboral en lo particular, especialmente en relación al capítulo XIII del Título Sexto de la LFT relativo a los "Trabajadores Domésticos", que ya desde el nombre nos muestra una carga discriminatoria.

Nos encontramos que el trabajo desarrollado por el varón fuera de la casa es conceptualizado como valor económico y social lo que en reciprocidad lo revaloriza como persona, pero si ese mismo trabajo se desarrolla en el hogar, de manera casi unánime por las mujeres, entonces es algo sin valor, incluso se transforma en un contravalor que humilla y arremete a quien lo realiza. Así por ejemplo, si se hace una actividad de limpieza fuera de la casa es un trabajo que merece remuneración, seguridad social y demás prestaciones laborales, si se hace en casa un rótulo de nada y menosprecio es lo que aparece en los brazos de la sociedad.

Pero este contrasentido histórico, social y económico respecto a los y las trabajadoras del hogar debe desaparecer, comenzando por las necesarias reformas legales, con lo cual se respetará lo ordenado por la Constitución Federal en su artículo 1o. que prohíbe cualquier discriminación en la tutela de los derechos humanos y consagra los derechos humanos con un sentido de universalidad, el artículo 4o. que ordena la igualdad de las mujeres y los hombres ante la ley, el artículo 13 que ratifica la esencia de la garantía de igualdad y, el artículo 123, que en su Apartado A, primer párrafo, establece expresamente la tutela de las "domésticas" (sin olvidar lo peyorativo de este término), con todos los derechos mínimos que ahí se señalan: jornada de 8 horas, descanso semanal, salario remunerado y demás.

Recordemos la parte conducente del artículo 123, Apartado A:

**Artículo 123.** Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

**A.** Entre los obreros, jornaleros, **empleados domésticos**, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo..."

Entre las gigantescas luchas de la Revolución Mexicana, al Constituyente no le pasó desapercibido la situación de opresión y explotación de las trabajadoras y los trabajadores del hogar, para las cuales consagró el respeto íntegro de la tutela laboral. Esta consagración es expresa, literal, sin lugar a dudas, como las que por cierto existen tratándose de otras personas que viven de su trabajo. Razón por la cual el capí-

tulo XIII de la LFT relativo al trabajo doméstico es absolutamente una regulación abusiva que se aparta de los dictados de la Carta Magna.

Debido entre otras cosas a este despojo de una tutela histórica a favor de las trabajadoras del hogar, en la actualidad nos encontramos que este trabajo es sinónimo de un trabajo interminable que a veces raya en la esclavitud, infierno de todo tipo de violencia especialmente contra mujeres y niños que se traduce para algunos de ellos incluso en violaciones, muchos de ellos indígenas víctimas de la migración de los estados más pobres del país, sin excluir a los migrantes de otros países, con tercer grado de primaria en promedio e impedidas de continuar con sus estudios ante las cargas inhumanas de trabajo, sus raquíticos ingresos y la falta de apoyo de los patrones que ven en la ignorancia un instrumento más de manipulación, con una desvalorización en su trabajo y su persona que comienza con la terminología despectiva usada para su designación, comiendo las sobras de comida que deja la familia, sin derecho a la seguridad social, con enormes dificultades para probar la relación de trabajo y por tanto acceder a las prestaciones de despido, aguinaldo, prima de antigüedad y demás, con casi una nula organización colectiva ante su aislamiento, desconocimiento de sus derechos y parcialidad de las autoridades, con una frágil estabilidad laboral y riesgo de denuncias penales infundadas como medio de presión para la renuncia de sus derechos, con serias dificultades para su profesionalización. Vía crucis inconstitucional e inhumano que arrastran más de dos millones de mujeres, niñas y niños y varones en el país. Pese a todo, los y las trabajadoras del hogar han tenido avances importantes en su nivel de conciencia, organización y defensa de sus derechos y dignidad, tanto a nivel nacional e internacional.

En la actualidad encontramos, respecto a estos trabajadores, con una regulación laboral que en abierta violación al artículo 123 de la Constitución no tienen jornada de trabajo, lo que significa que el patrón puede disponer de su fuerza de trabajo las 24 horas, con apenas el tiempo suficiente para el descanso mínimo, es decir, para que no se enferme o muera; su salario se paga en parte en especie a cuenta de la alimentación y habitación que reciben, siendo que otros trabajadores como los de los restaurantes también reciben alimentación sin que esto reduzca su salario que deben recibir en efectivo, sino que por el contrario incrementan su monto.

Conclusión, a la trabajadora de planta se le debe pagar su salario mínimo profesional que corresponda, y de manera

adicional recibir la alimentación y habitación, las cuales les deberán incrementar su salario integrado para fines de indemnización, por ejemplo.

Segundo, su jornada debe ser la legal conforme a la LFT, es decir, mínimamente humana; por lo que cualquier exceso deberá pagarse como tiempo extraordinario. Así la persona podrá disponer de parte de su tiempo para sus necesidades personales y familiares. Destacadamente para el estudio y capacitación, atender su salud y la atención básica para su familia. Con esto se pasará la frontera entre la servidumbre y la relación de trabajo.

Sobre el contrato a prueba, previsto en el artículo 343 LFT, que pesa sobre estos trabajadores (destacadamente el derecho patronal para terminar la relación de trabajo sin responsabilidad en los 30 días siguientes a la iniciación del servicio), no hay razón de ser para esta flexibilidad inconstitucional en la contratación de las y los trabajadoras del hogar, ya que el contacto personal y directo con el patrón se da en otras actividades y, por esencia en cualquier empresa micro, muchas de las cuales tienen menos recursos que las familias que emplean servicio doméstico y, no por eso se les niega sus derechos en caso de despido injustificado. A lo más debe suprimirse el derecho a la reinstalación cuando así lo pida el patrón y la Junta determine que en adelante será imposible la relación de trabajo por ya no existir las bases para una convivencia mínima entre las partes, tal y como sucede respecto al resto de los trabajadores, en apego al artículo 49 en relación con el artículo 50, ambos de la LFT.

Debe quedar claro que los patrones deben mantener el centro de trabajo libre de toda violencia física, de palabra y, destacadamente, psicosexual.

Se establecen como obligaciones especiales para los patrones: Proporcionar al o a la trabajadora, habitación cómoda e higiénica y segura, así como una alimentación nutritiva y suficiente, para el caso de la modalidad de planta; proveer la ropa de trabajo sin costo alguno para el o la trabajadora; aplicar medidas de seguridad e higiene y prevención de riesgos de trabajo; otorgar el tiempo necesario para la educación, especialmente la de carácter básico.

Es de destacar la tutela de los derechos colectivos del trabajo a favor de los trabajadores del hogar que se contiene en el Convenio 189 de la OIT, pues sólo su organización y su lucha en la unidad, logrará desterrar su aislamiento y los abusos en su contra. Igualmente, la tutela de los trabajadores migrantes.



Obviamente se debe reformar la Ley del Seguro Social para que estos trabajadores tengan el derecho a ser afiliados al régimen obligatorio del Seguro Social, suprimiendo el ilegal y discriminatorio sistema que lo somete a la incorporación voluntaria al régimen obligatorio con menos prestaciones y, sujeto al capricho del patrón el hacerlo o no hacerlo.

Volviendo a los menores, sabemos que miles de niñas y niños en nuestro país, sufren con especial agudeza las injusticias que se generan en el servicio doméstico, poniéndose en riesgo su salud, su seguridad, su moralidad, en general su desarrollo. En virtud de lo cual debe ser prohibido y erradicado con todos los medios sociales, políticos y económicos a nuestro alcance el trabajo en el hogar de las niñas y niños. Es decir, debe conceptuarse, como una de las peores formas de trabajo infantil. Sin embargo, si a la puesta en vigor de este decreto, un patrón hace uso de la fuerza de trabajo de los mayores de 14 años y menores de 18 años, deberá cubrir puntualmente su obligaciones laborales por el tiempo respectivo, para lo que será decisivo la tutela de la inspección del trabajo. Así por ejemplo, para los mayores de 14 años y menores de 16 años: la jornada deberá ser hasta de 6 horas y distribuirse en periodos máximos de 3 horas, deberán crearse las condiciones para que exista compatibilidad entre trabajo y estudio y previa autorización de la inspección del trabajo, no deberá laborar tiempo extraordinario, por referirnos a algunas. Todo esto en apego a la normativa ya existente en la LFT precisamente en sus artículos 22,23 y 173 a 180.

La intimidad del hogar encuentra su límite en la afectación de otros derechos o la seguridad de la comunidad, así si se denuncia ante la autoridad la comisión de delitos en el mismo o por sus miembros, incluida la violencia familiar, o si se van a embargar bienes para hacer efectiva una sentencia, o si existen artefactos o sustancias que hacen peligrar a la sociedad, por citar algunos casos, la autoridad puede y debe romper tal intimidad en aras de intereses mayores. En tal virtud, la inspección del trabajo debe, con las modalidades adecuadas a la privacidad, cumplir su tarea para el resguardo de los derechos y dignidad de las y los trabajadores del hogar.

### Fundamento legal

Con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, Numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, pongo a su consideración la presente iniciativa con proyecto de

**Decreto que reforma la denominación del capítulo XIII, del Título Sexto, y los artículos 331 a 343 y 998; adiciona los artículos del 343 A al 343 F, todos de la Ley Federal del Trabajo; se deroga la fracción II del artículo 13 y el inciso B) de la fracción I del artículo 222; y, se adiciona un segundo párrafo al artículo 12, fracción I, todos de la Ley del Seguro Social**

**Artículo Primero.** Se reforma la denominación del Capítulo XIII, del Título Sexto, y los artículos 331 a 343 y 998; se adicionan los artículos del 343 A al 343 F, todos de la Ley Federal del Trabajo, en los siguientes términos:

### Título Sexto

### Capítulo XIII

### Trabajadoras y trabajadores del hogar

**Artículo 331.** Trabajo del hogar es el que se realiza en un hogar u hogares o para los mismos, consistente en actividades de aseo, asistencia, y otras relacionadas con las necesidades de éstos.

Trabajador del hogar designa a toda persona, de género femenino o género masculino, que realiza un trabajo del hogar en el marco de una relación de trabajo, ya sea en la modalidad de planta, de salida diaria, o cualquier otra.

**Artículo 332.** No son **trabajadores del hogar** y en consecuencia quedan sujetos a las disposiciones generales o particulares de esta ley:

I. y II. ...

**Artículo 333.** Sólo las personas mayores de dieciocho años podrán ser contratadas para el trabajo del hogar. Por lo que queda prohibido el trabajo de los menores de edad.

**Artículo 334.** El Estado, los patrones y las organizaciones de trabajadores, deberán adoptar medidas para asegurar la promoción y la protección efectivas de los derechos humanos laborales y de seguridad social de estos trabajadores.

**Artículo 335.** El Estado tendrá las siguientes obligaciones en materia de trabajo de hogar:

I. Eliminar todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio;

II. Abolir en forma efectiva el trabajo de los menores;

III. Aplicar las medidas necesarias para asegurar la igualdad de trato entre los trabajadores del hogar y los trabajadores en general en relación a las horas normales de trabajo, la compensación de las horas extraordinarias, salario mínimo profesional, los períodos de descanso diarios, semanales y obligatorios, las vacaciones anuales pagadas, primas vacacional y dominical, aguinaldo, y demás prestaciones e indemnizaciones previstas en esta Ley o en los convenios colectivos, teniendo en cuenta las características especiales del trabajo del hogar;

IV. Formular y aplicar políticas públicas para la profesionalización de estos trabajadores; y

V. Formular y poner en práctica medidas relativas a la inspección del trabajo, la aplicación de las normas y las sanciones, prestando debida atención a las características especiales del trabajo del hogar. El acceso al domicilio del hogar para fines de inspección, está autorizado con el debido respeto a la privacidad.

**Artículo 336.** Las y los trabajadores del hogar tendrán los siguientes derechos especiales:

I. A que su contrato se celebre por escrito y el patrón lo registre en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. En caso de que el patrón incumpla con estas obligaciones, el trabajador directamente tendrá derecho de dar a conocer ante esta Secretaría la relación de trabajo existente; sin menoscabo de lo señalado en el artículo 21 de esta ley;

II. . A una jornada legal conforme a los artículos 60 y 61 de esta ley. La prolongación de la jornada de trabajo se pagará como horas de trabajo extraordinarias;

III. A un período de descanso semanal no menor a veinticuatro horas consecutivas;

IV. A un salario mínimo profesional, sin discriminación por motivo de sexo o edad;

V. A que el salario se les pague directamente, de manera semanal y en efectivo. El pago podrá efectuarse por transferencia bancaria, cheque bancario, cheque postal o giro postal o por otro medio de pago monetario legal, con el consentimiento del trabajador interesado.

VI. A que el patrón le proporcione, habitación cómoda e higiénica y segura, así como una alimentación nutritiva y suficiente, para el caso de la modalidad de planta;

VII. A que el patrón le provea la ropa de trabajo sin costo alguno;

VIII. A conservar sus documentos de viaje y de identidad; y

IX. A que el patrón lo afilie en el régimen obligatorio del seguro social.

**Artículo 337.** Obligaciones especiales y prohibiciones de los patronos:

I. No deberán contratar menores de edad;

II. Celebrar por escrito el contrato de trabajo y registrarlo ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social;

III. Cumplir con las condiciones de trabajo marcadas en este capítulo, en esta ley y demás disposiciones aplicables;

IV. Garantizar a favor de los trabajadores un ambiente laboral libre de riesgos y violencia laboral;

V. Cumplir con las medidas de prevención de los riesgos de trabajo y de seguridad e higiene;

VI. Respetar la identidad cultural de los trabajadores, especialmente de los indígenas.

VII. Respetar el derecho de los trabajadores a la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva;

VIII. Otorgar el tiempo necesario y dar facilidades para la educación, especialmente de la educación básica, de los trabajadores;

IX. Respetar de manera efectiva sus derechos humanos; y

X. Permitir las tareas de la inspección del trabajo, que deberán cumplir con las modalidades necesarias establecidas en las disposiciones reglamentarias para el respeto a su privacidad.

**Artículo 338.** El Estado y los patrones deberán adoptar medidas para asegurar que los trabajadores del hogar gocen de una protección efectiva contra toda forma de abuso, acoso y violencia.

**Artículo 339.** El contrato de trabajo se deberá elaborar por escrito o mediante convenios colectivos, que incluyan en particular:

- I. El nombre y los apellidos del patrón y del trabajador y la dirección respectiva;
- II. La dirección del lugar o los lugares de trabajo habituales;
- III. La fecha de inicio del contrato y, cuando éste se suscriba para un período específico, su duración;
- IV. El tipo de trabajo y descripción de las tareas a realizar;
- V. La remuneración, el método de cálculo de la misma y la periodicidad de los pagos;
- VI. Las horas normales de trabajo;
- VII. Las vacaciones anuales pagadas, los períodos de descanso diarios, semanales y obligatorios, monto de la prima vacacional y, en su caso, de la prima dominical;
- VIII. Monto y fecha de pago por concepto de aguinaldo.
- IX. Condiciones de suministro de alimentos y alojamiento, cuando proceda; y
- X Las condiciones de repatriación, cuando proceda.

**Artículo 340.** Los **trabajadores de hogar** tienen las obligaciones especiales siguientes:

- I. y II. ...

**Artículo 341.** Respecto a los trabajadores migrantes, la inspección del trabajo deberá verificar que se les respetan sus derechos consagrados en este Capítulo, los derechos generales previstos en esta Ley y en la Ley de Migración.

Los patrones deberán cubrir a los trabajadores migrantes los gastos para su repatriación, salvo convenio en contrario,

tras la expiración o terminación del contrato de trabajo en virtud del cual fueron empleados.

**Artículo 342.** Los períodos durante los cuales los trabajadores del hogar no dispongan libremente de su tiempo y permanecen a disposición del hogar para responder a posibles requerimientos de sus servicios deberán considerarse como horas de trabajo para efectos de esta Ley.

**Artículo 343.** El pago de una proporción no mayor al 20% de la remuneración de los trabajadores del hogar podrá revestir, la forma de pagos en especie no menos favorables que los que rigen generalmente para otras categorías de trabajadores, adoptando el patrón y el Estado las medidas para asegurar que los pagos en especie se hagan con el acuerdo del trabajador, que se destinen a su uso y beneficio personal.

En armonía con lo que se señala en el párrafo anterior, la alimentación y la habitación se estimarán equivalentes al 20% del salario que se pague en efectivo.

Los pagos en especie, sólo podrán efectuarse sobre el salario del trabajador que exceda el mínimo profesional.

**Artículo 343 A.** Todo trabajador del hogar tiene derecho a un entorno de trabajo seguro y saludable. El Estado y el patrón, de conformidad con esta Ley, deberán adoptar medidas eficaces, teniendo debidamente en cuenta las características específicas del trabajo del hogar, a fin de asegurar la seguridad y la salud en el trabajo de los trabajadores domésticos.

**Artículo 343 B.** Las agencias de empleo con fines lucrativos no podrán efectuar ningún cobro a los trabajadores del hogar.

Los patrones que utilicen en su empresa los servicios de trabajadores proporcionados por otro patrón, son responsables solidarios en las obligaciones contraídas con estos trabajadores.

**Artículo 343 C.** Los trabajadores del hogar tendrán derecho a la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva.

**Artículo 343 D.** La relación de trabajo de trabajo sólo podrá rescindirse o darse por terminada por las causas y conforme a las condiciones que esta Ley establece; incluidas

las obligaciones especiales que se establecen en el presente Capítulo.

**Artículo 343 E.** El Estado deberá garantizar que los trabajadores del hogar, tengan acceso a una justicia pronta y expedita, en condiciones no menos favorables que las condiciones previstas para los trabajadores en general.

**Artículo 343 F.** El presente Capítulo no afecta a las disposiciones más favorables que sean aplicables a los trabajadores del hogar en virtud de convenios colectivos o tratados internacionales ratificados por nuestro país.

**Artículo 998.** Al patrón que viole las normas protectoras del trabajo del hogar, se le impondrá multa por el equivalente de 1 a 2 mil veces el salario mínimo general, conforme a lo establecido en el artículo 992 de esta ley.

**Artículo Segundo.** Se deroga la fracción II del artículo 13 y el inciso b) de la fracción I del artículo 222; y, se adiciona un segundo párrafo al artículo 12, fracción I, todos de la Ley del Seguro Social, en los siguientes términos:

**Artículo 12. ...**

Lo son igualmente, las trabajadoras y los trabajadores del hogar.

II y III. ...

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

I. ...

II. (Se deroga)

III. a V. ...

**Artículo 222. ...**

I. ...

a)...

b) (Se deroga)

c) a e)...

**Transitorios**

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor a los seis meses de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** Las personas menores de 18 años pero mayores de 14 años, que actualmente prestan sus servicios como trabajadores del hogar, podrán continuar prestando sus servicios, bajo una vigilancia especial de la inspección del trabajo y en respeto a los derechos de lo menores previstos en esta ley.

**Tercero.** Las Juntas de Conciliación y Arbitraje de las entidades federativas, deberán dar atención prioritaria a las solicitudes de registro de los sindicatos de los trabajadores del hogar.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de febrero de 2012.— Diputada Lizbeth García Coronado (rúbrica).»

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

---

LEY PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

---

«Iniciativa que reforma el artículo 3o. de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, a cargo de la diputada María Guadalupe García Almanza, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

En México las condiciones de desarrollo de niñas, niños y adolescentes, están vinculadas con una sistemática violación a sus derechos laborales y humanos, sin que el estado haya sido capaz de garantizar su respeto. Como sabemos los niños y niñas deben estar protegidos durante su infancia por sus familias, por la sociedad, por el mismo estado, en virtud de que es necesario que se desarrollen en un mundo de oportunidades, para que puedan lograr una vida digna.

Según datos del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), en México<sup>1</sup> cada año, aproximadamente 300 mil niñas y niños abandonan sus comunidades de origen para emigrar con sus familias a otras entidades del país en busca de trabajo e ingresos. Muchos de ellos tienen que trabajar desde muy temprana edad, además de que son víc-

timas de la explotación por el trabajo infantil como consecuencia de la extrema pobreza en que viven.

De acuerdo a datos de Instituto Nacional de Estadística y Geografía,<sup>2</sup> en los campos agrícolas de México cerca de 1.1 millones de menores de 18 años trabajan en actividades agropecuarias. De ellos 41.3 por ciento no asisten a la escuela; principalmente por falta de recursos económicos. Del grupo de entre 14 y 17 años de edad, 62.8 por ciento no cubrió la primaria debido a su incorporación al trabajo en el campo.

Menores ocupados en actividades agropecuarias		
	Menores	%
5 a 9 años	85,778	8.11
10 a 13 años	330,296	31.22
14 a 17 años	641,989	60.68
<b>Total</b>	<b>1,058,063</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Módulo de Trabajo Infantil ENOF, 2007

(Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2007)

Los menores comienzan a laborar entre los 7 y 8 años, aunque se detectaron niños trabajadores de 5 años, que tienen cargas de trabajo equivalentes a las de un adulto. De los menores de 17 años, el 26.3 por ciento tienen jornadas laborales que exceden el máximo de 6 horas al día, establecido en la Ley Federal del Trabajo.

Los jornaleros que son contratados por jornal o por destajo deben de cumplir con ciertas cuotas establecidas, como una cantidad mínima de cosecha, por lo que frecuentemente incluyen a toda la familia en la labor para poder cobrar el salario diario. Lo anterior explica que 72.2 por ciento de los menores que trabajan en el campo, en realidad no reciben remuneración personal por su trabajo.

La mayor parte de los niños y niñas hijos de jornaleros agrícolas del país, que se emplean en su mayoría en los campos del norte y noroeste de México, están conformados por familias de origen mixteco, zapoteco, triqui, náhuatl y mestizos, procedentes de los estados de Oaxaca, Hidalgo, Veracruz, Guerrero, Guanajuato y Durango principalmente, representando dicho proceso cambios en sus costumbres, cultura e idioma.

Se estima que alrededor de 42 por ciento de los niños y niñas que desarrollan estas actividades padecen algún grado de desnutrición, además de que tienen hasta tres veces menos oportunidades de disfrutar de sus derechos básicos, como la salud, educación. (Unicef)<sup>3</sup>

Por otro lado, la naturaleza del trabajo agrícola a la que se exponen los niños y niñas es de importantes riesgos, pues no cuentan con la capacitación adecuada, la suficiente fuerza física para la realización de ciertas actividades. Asimismo no se cuenta con equipo necesario o medidas de seguridad adecuadas para desarrollar este tipo de actividades, además de un acceso restringido a los servicios públicos de salud.

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los principales riesgos y peligros que amenazan la salud de los jornaleros agrícolas son:

- Excesivas horas de trabajo durante la época de plantación y cosecha. Las jornadas laborales se extienden desde el amanecer hasta el anochecer con pocas pausas de descanso.
- Trabajo agotador y extenuante debido a que la labor requiere pasar largas horas de pie, agachados, inclinados, efectuando movimientos repetitivos y transportando cargas pesadas.
- Exposición a temperaturas extremas, como pueden ser largas jornadas bajo el sol, o exposición al frío y a la humedad sin indumentaria, calzado o equipo adecuados. Además de que los jornaleros agrícolas muchas veces sufren de deshidratación durante las temporadas con altas temperaturas debidas a la insuficiencia de agua potable.
- Problemas cutáneos, como resultado de los productos químicos empleados en los cultivos que pueden contener sustancias irritantes para la piel.
- Exposición a pesticidas tóxicos, algunos muy venenosos y potencialmente cancerígenos.

En su trabajo está expuesto a:	
	%
	<b>Total menores</b>
Polvo, gases, fuego	19.45
Ruido excesivo o vibraciones	0.49
Humedad y temperaturas extremas	25.33
Herramientas peligrosas	2.32
Productos químicos	9.97

Fuente: Módulo infantil, ENOF 2007.

(Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2007)

Las amenazas anteriores son más alarmantes en el caso de niños y niñas y adolescentes que trabajan en campos agrícolas, debido a que están en pleno crecimiento y desarrollo y necesitan de más cuidados.

Además de lo anterior, como ya señalamos, el trabajo infantil trae graves consecuencias entre las que destacan la deserción escolar, disminuyendo con ello las posibilidades de tener un empleo mejor remunerado en el futuro, además de que se enfrentan a condiciones laborales sumamente adversas.

La incorporación de los niños y niñas y adolescentes al trabajo agrícola ayuda a resolver el problema del ingreso familiar, de tal suerte que la suma de los ingresos les permite cubrir los gastos de las familias, lamentablemente este hecho, se combina con factores como la deserción escolar, la explotación de los menores, originada en gran medida por las carencias que padecen las familias de migrantes agrícolas. De esta manera, las remuneraciones por el trabajo que realizan los menores de edad se convierten en parte fundamental para el ingreso del núcleo familiar.

De acuerdo a la Secretaría de Educación Pública (SEP)<sup>4</sup>, menos de 10 por ciento de los cerca de 300 mil *niños jornaleros* va a la escuela. Muchos de ellos suspenden sus estudios debido a complicaciones administrativas para cambiar de lugar de residencia. La inasistencia escolar está directamente relacionada con el inicio de las actividades laborales por estos niños y niñas y adolescentes, constituyendo el grupo más alto de rezago en diversos ámbitos.

### Argumentación

**Por lo anteriormente expuesto, la presente iniciativa de ley pretende otorgar mayor protección a los derechos de niñas, niños y adolescentes, eliminando la explotación del trabajo infantil.**

Desde nuestra perspectiva, una de las acciones que se debe de poner en marcha a la mayor brevedad es erradicar el trabajo infantil en el país, particularmente en el sector agrícola, ya que los jornaleros agrícolas enfrentan diversos factores que incrementan su vulnerabilidad a la pobreza frente a otros grupos de población. Es imprescindible hacer un llamado a los gobiernos, a la sociedad y a las organizaciones civiles para afianzar el acceso a la educación, protección social y al trabajo en condiciones favorables, eliminando explotación infantil en el trabajo.

Se requiere prohibir y eliminar las peores formas de trabajo infantil con carácter de urgencia, inclusive a través de programas y generar políticas públicas de protección de derechos a niños y niñas adolescentes trabajadores y generar el listado de trabajos peligrosos que posibilite su regulación,

garantizarles que no serán explotados o utilizados en trabajos pesados como el de jornaleros, que reciban cuidado médico y educación.

**Todo lo anterior ocurre en México, pese a que la Ley Federal del Trabajo en sus artículos 22 y 23 sólo permite, mediante autorización de los padres, contratar a mayores de 14 años y menores de 16, siempre que el trabajo no interfiera en su educación.**

El trabajo infantil es un problema muy serio que tenemos en México. Consideramos que se requiere la articulación de esfuerzos coordinados tanto con las instituciones responsables del Estado mexicano, así como con organizaciones de la sociedad civil, a fin de tomar medidas para garantizar los derechos de los niños y niñas adolescentes, además de que estamos conscientes de que el trabajo infantil tiene serias repercusiones sobre el acceso a la educación de los niños y niñas cuyas familias requieren de un ingreso extra que puedan obtener mediante otras vías, ya que lo que sucede actualmente limita seriamente el derecho a la educación, que es elemental para el desarrollo y mejoramiento de las condiciones de vida de las personas.

Asimismo el sector agrícola enfrenta diversos factores que incrementan la vulnerabilidad a la pobreza frente a otros grupos de población, ya que impide mantener un ingreso constante y motiva a la migración hacia otros estados, origina un círculo vicioso que afecta a los niños y niñas ubicados en las condiciones descritas, perpetuando así la situación.

### Fundamento legal

La presente iniciativa se presenta con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

### Ordenamientos a modificar

Por lo anterior expuesto y fundado, la suscrita diputada María Guadalupe García Almanza, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en lo dispuesto en la fracción 11 del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con Proyecto de

**Decreto que reforma el artículo 3 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, por la que se garantiza la eliminación de la explotación del trabajo infantil.**

**Texto normativo propuesto**

**Primero.** Se reforma el artículo 3 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes para quedar como sigue:

**Artículo 3.** La protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, tiene como objetivo asegurarles un desarrollo pleno e integral, **así como eliminar las formas de explotación infantil, y garantizarles que sus condiciones laborales serán justas y equitativas, contando con acceso a la educación, salud, y a una alimentación adecuada**, lo que implica la oportunidad de formarse física, mental, emocional, social y moralmente en condiciones de igualdad.

Son principios rectores de la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes:

- A. El del interés superior de la infancia.
- B. El de la no-discriminación por ninguna razón, ni circunstancia.
- C. El de igualdad sin distinción de raza, edad, sexo, religión, idioma o lengua, opinión política o de cualquier otra índole, origen étnico, nacional o social, posición económica, discapacidad, circunstancias de nacimiento o cualquiera otra condición suya o de sus ascendientes, tutores o representantes legales.
- D. El de vivir en familia, como espacio primordial de desarrollo.
- E. El de tener una vida libre de violencia.
- F. El de corresponsabilidad de los miembros de la familia, estado y sociedad.
- G. El de la tutela plena e igualitaria de los derechos humanos y de las garantías constitucionales.

**Transitorio**

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

**Notas:**

1. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia 2006, Diagnostico de la situación de la población infantil agrícola migrante.
2. Instituto Nacional de Estadística y Geografía 2007, Diagnostico del programa de atención a jornaleros agrícolas.
3. Unicef 2006, Op. cit.
4. Secretaría de Educación Pública 2006, Diagnostico de la situación en la población infantil jornalera agrícola migrante.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de febrero de 2012.— Diputada María Guadalupe García Almanza (rúbrica).»

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

---

LEY FEDERAL DEL TRABAJO -  
LEY DEL SEGURO SOCIAL

---

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y reforma el artículo 207 de la Ley del Seguro Social, a cargo de la diputada Lizbeth García Coronado, del Grupo Parlamentario del PRD

**Planteamiento del problema por resolver con la presente iniciativa con proyecto de decreto**

Coadyuvar a poner fin a la uniformidad actual del proceso laboral, que no toma en cuenta la tutela especial que exigen las trabajadoras en la defensa de sus derechos.

**Argumentos**

Esta iniciativa aborda un tema novedoso pero indispensable. La aplicación de la perspectiva de género al derecho procesal laboral. Partiendo de que tan importante es consagrar un derecho como establecer los mecanismos necesarios y más adecuados para hacerlos realidad en el marco de la justicia. Es decir, la justicia tampoco es abstracta y exige su adecuación, en este caso, para hacer realidad la tutela laboral de las trabajadoras en su problemática específica. Sólo así se alcanza la justicia distributiva o real.

Lo primero que proponemos es que se establezca como un principio rector del proceso laboral la transversalidad con perspectiva de género. Es decir, las juntas de conciliación y arbitraje tendrán la obligación de tomar las medidas necesarias para que las mujeres trabajadoras tengan acceso a un real respeto de sus derechos en este proceso, comenzando con el respeto de su persona.

Como elemento indispensable, se exige la capacitación de todo el personal y representantes ante la junta en materia de la dignidad, de los derechos humanos de las mujeres.

Es urgente para impulsar las demandas de las trabajadoras y que las agresiones que reciban no sean premiadas por la impunidad, facilitarles su asistencia a las juntas de conciliación y arbitraje, para lo cual en cada una de ellas deberá operar una estancia infantil que dé atención a las niñas y los niños hasta los seis años; pero sobre todo se propone que las juntas no sólo laboren en las mañanas, sino también operen en turno vespertino, de manera que las mujeres, para armonizar el trabajo, la atención a los niños y sus deberes del hogar, escojan desde la interposición de la demanda el horario que más les acomode, beneficio que se hará extensivo a todos los trabajadores, que de esta manera podrán atender su trabajo, sobre todo cuando ante un despido acaban de reemplazarse con riesgos de perder este nuevo trabajo en razón de los permisos que se ven obligados a solicitar para acudir a las audiencias. Finalmente, esta prolongación en el horario de trabajo de las juntas contribuirá de manera decidida a combatir el rezago en la solución de los asuntos, especialmente en la actual coyuntura en que las demandas interpuestas aumentan ante la crisis económica que, entre otras cosas, se traduce en el aumento de los despidos injustificados.

De manera específica se propone que en cada entidad federativa, las juntas federal y local, constituyan una junta integrada exclusivamente por mujeres para que de manera concreta aborden su problemática: derechos por maternidad, hostigamiento sexual, en general violencia laboral, por citar algunas. Interponer las demandas ante estas juntas especiales será optativo para las trabajadoras, sobre todo pensando en la lejanía de su ubicación con los correspondientes gastos en materia de tiempo y recursos económicos.

En general, las juntas deberán integrarse con equidad entre hombres y mujeres, de manera que el gobierno y los sectores productivos deberán designar con equidad a mujeres y varones como sus representantes.

Cuando una junta, en un estudio preliminar de la demanda determine que existe la apariencia del buen derecho, en el sentido que es probable que la trabajadora sí está siendo objeto de hostigamiento sexual, violencia laboral, afectación en sus derechos en razón de maternidad, deberá requerir la presencia inmediata del probable agresor, ya sea un trabajador o el propio patrón o sus representantes, para requerirles el respeto debido a la trabajadora demandante, con el apercibiendo de que en caso de reincidencia durante el procedimiento, se le suspenderá en el trabajo sin goce de salario hasta que se dicte laudo, que en el caso de confirmar la certeza de la agresión se traducirá en su despido justificado; obviamente en caso contrario se le deberá resarcir en el pago de salarios y prestaciones. En casos de suma gravedad, se le suspenderá sin necesidad de reincidencia.

Si se trata del patrón, la reincidencia de la agresión acarreará el derecho de la trabajadora a separarse del empleo con goce de salario, hasta que se dicte el laudo, y sin que se le reduzca el pago correspondiente por concepto de salarios caídos.

Ese tipo de asuntos de violencia de género o de derechos por maternidad, se deberán desahogar conforme al trámite ágil de los procedimientos especiales.

Esta medida precautoria busca preservar a la trabajadora de nuevas agresiones, que pueden afectar su salud física, psicológica y emocional, o incluso la pérdida de la vida.

En caso de huelga, en respaldo para la lucha procesal que estos conflictos colectivos implica, el IMSS no sólo deberá preservar las prestaciones médicas para los trabajadores sino el servicio de guarderías.

Como elemento complementario fundamental, dos medidas:

- a) Por una parte la obligación de los patrones de ofrecer formación en los derechos de las mujeres para todos sus trabajadores, que llevará a que en forma conciente se evite todo tipo de agresiones a las mujeres trabajadoras (prevención), lo que lleva de la mano el establecimiento de la obligatoriedad de crear en cada centro de trabajo una comisión mixta para la atención a los derechos de las mujeres y otros grupos vulnerables (niños, jóvenes, personas de la tercera edad e indígenas), pues evidentemente el respeto de los derechos de estos grupos, y concretamente de las mujeres, exige que en lo concreto y en la



cotidianidad del centro de trabajo, exista una entidad que de manera permanente impuse la formación, prevención, atención y sanción de este tipo de conductas.

Desde luego, en la medida en que resulten aplicables, los beneficios expuestos en esta iniciativa se harán extensivos a los trabajadores varones que se encuentren en la misma necesidad o circunstancias.

b) Finalmente, se propone que desde el nombre mismo de la Ley Federal del Trabajo se abran las puertas a la equidad de género en el derecho procesal y, desde luego, el derecho sustantivo. Por ello, este código en adelante se denominaría “Ley Federal del Trabajo para la Tutela de las y los Trabajadores”.

El cambio de nombre también responde a la necesidad de poner en claro la esencia de la normativa laboral, cual es la tutela o protección de los derechos humanos mínimos de los trabajadores y no del capital, pues éste, además de su poder económico y político e ideológico, tiene múltiples leyes que ya lo sobreprotegen.

#### **Fundamento legal**

Con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, pongo a su consideración la presente iniciativa con proyecto de

#### **Decreto que reforma y adiciona la Ley Federal del Trabajo, y adiciona la Ley del Seguro Social**

**Artículo Primero.** Se proponen la reforma de la denominación de la Ley Federal del Trabajo; del primer párrafo del artículo 685 y del artículo 892; la adición de un párrafo tercero y un párrafo cuarto al artículo 685, de un segundo párrafo a la fracción XXVIII del artículo 132, del título XII Bis, “De la equidad de género en el proceso laboral”, todos de la Ley Federal del Trabajo, para quedar en los siguientes términos:

#### **Nueva denominación que se propone: “Ley Federal del Trabajo para la Tutela de las y los Trabajadores”**

#### **Artículo Primero**

#### **Título Cuarto Derechos y Obligaciones de los Trabajadores y de los Patrones**

#### **Capítulo I Obligaciones de los Patrones**

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

I a XXVII. ...

XXVIII. ...

**Concretamente deberá intervenir en la constitución y funcionamiento en cada centro de trabajo de una comisión mixta para la formación, atención, y defensa de los derechos de las mujeres y otros grupos vulnerables (niños, jóvenes, personas de la tercera edad e indígenas, entre otros). Se dará preferencia a las mujeres para su integración.**

#### **Título Trece Bis De la Equidad de Género en el Proceso Laboral**

**Artículo 675 Bis.** Las juntas de conciliación y arbitraje deberán capacitar inicialmente y periódicamente a sus presidentes, personal jurídico y representantes de los trabajadores y patrones, en materia de derechos humanos, especialmente laborales, de las mujeres dentro de una transversalidad con perspectiva de género, como requisito previo a que entren en funciones y para que permanezcan en el cargo.

**La designación de los presidentes, personal jurídico y representantes de los trabajadores y patrones de las juntas de conciliación y arbitraje deberá realizarse en respeto a una perspectiva de género, de manera que haya equidad en la designación de mujeres y varones.**

**En cada entidad federativa deberá haber una junta especial local y otra federal, integrada exclusivamente por mujeres con competencia en los asuntos a que se refiere el párrafo tercero del artículo 685. Las trabajadoras podrán optar por acogerse o no a la competencia de estas juntas especiales.**

En el inmueble que ocupe la Junta de Conciliación y Arbitraje deberá constituirse y operar una estancia infantil, que atienda a las hijas e hijos de las trabajadoras y los trabajadores durante en tiempo en que se desarrollen las audiencias o diligencias con motivo de los procesos laborales en que sean parte. Estas estancias infantiles deberán atender los turnos matutino y vespertino conforme al párrafo siguiente.

Las juntas deberán prestar sus servicios en los turnos matutino y vespertino, el primero de las nueve a las quince horas, y el segundo de las dieciséis a las diecinueve treinta horas. La trabajadora o el trabajador en su escrito inicial de demanda tendrán derecho a optar por el turno que mejor le acomode, pudiendo cambiarlo por una sola vez durante el curso del proceso mediante promoción por escrito y, sin que se afecte el horario de las audiencias o diligencias ya acordada por la Junta. Si no se opta por algún turno, el proceso se desarrollará en el turno matutino.

### Título Catorce Derecho Procesal del Trabajo

**Artículo 685.** El proceso del derecho del trabajo será público, gratuito, inmediato, predominantemente oral y se iniciará a instancia de parte. Las Juntas tendrán la obligación de tomar las medidas necesarias para lograr la mayor economía, concentración y sencillez del proceso y, para que se respeten los derechos humanos laborales de las mujeres dentro de una transversalidad con perspectiva de género.

Cuando la demanda del trabajador sea incompleta, en cuanto a que no comprenda todas las prestaciones que de acuerdo con esta ley deriven de la acción intentada o procedente, conforme a los hechos expuestos por el trabajador, la junta, en el momento de admitir la demanda, subsanará ésta. Lo anterior, sin perjuicio de que cuando la demanda sea oscura o vaga se proceda en los términos previstos en el artículo 873 de esta ley.

**La junta, al momento de admitir la demanda, deberá realizar un estudio preliminar sobre hostigamiento sexual, violencia laboral e incumplimiento de obligaciones por maternidad en base a los hechos alegados en la misma, de manera que si determina la probabilidad de que la trabajadora o el trabajador son víctimas de estas violaciones a sus derechos, según corresponda, deberá reque-**

**irse de inmediato ante la junta al probable agresor, ya sea un trabajador o el propio patrón o sus representantes, en respeto a su garantía de audiencia y, en su caso, requerirles el respeto debido a la trabajadora o trabajador demandante, con el apercibimiento de que en caso de reincidencia, tratándose del trabajador, se le suspenderá en su trabajo sin goce de salario hasta que se dicte laudo; si en este laudo se determina la certeza de la o las violaciones aludidas, el patrón deberá proceder al despido justificado del trabajador. En caso contrario el trabajador suspendido deberá recibir el pago de los salarios y prestaciones omitidas.**

Si se trata del patrón o sus representantes, la reincidencia de las violaciones a que se refiere el párrafo anterior, acarreará el derecho de la trabajadora o el trabajador demandante a separarse de su trabajo con el goce del cien por ciento de su salario y demás prestaciones hasta que se dicte el laudo, además de la suspensión sin goce de salario del representante patronal respectivo y, sin que se le reduzca al demandante el pago correspondiente por concepto de salarios caídos.

En presencia de violaciones de suma gravedad en los términos referidos en los párrafos anteriores, de inmediato, sin necesidad de reincidencia, se procederá en los términos ya señalados.

Para el estudio preliminar referido en el tercer párrafo de este artículo se podrán acompañar a la demanda pruebas documentales, fotografías y, en general, los medios aportados por los descubrimientos de la ciencia.

### Título Catorce

### Capítulo XVIII De los Procedimientos Especiales

**Artículo 892.** Las disposiciones de este capítulo rigen la tramitación de los conflictos que se susciten con motivo de la aplicación de los artículos 5o., fracción III, 28, fracción III, 151, 153, fracción X, 158, 162, 204, fracción IX, 209, fracción V, 210, 236, fracciones II y III, 389, 418, 425, fracción IV, 427, fracciones I, II y VI, 434, fracciones I, III y V, 439, 503 y 505 de esta ley; los conflictos a que se refiere el párrafo tercero del artículo 685 y los conflictos que tengan por objeto el cobro de prestaciones que no excedan del importe de tres meses de salarios.

**Artículo Segundo.** Se propone la adición de un segundo párrafo al artículo 207 de la Ley del Seguro Social, en los siguientes términos:

**Artículo 207. ...**

**Las y los trabajadores que se encuentren en estado de huelga recibirán los servicios de guardería durante el tiempo que dure aquél.**

#### Transitorio

**Único.** El presente decreto entrará en vigor a los nueve meses de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de febrero de 2012.— Diputada Lizbeth García Coronado (rúbrica).»

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

---

### LEY FEDERAL DEL TRABAJO

---

«Iniciativa que adiciona los artículos 61 Bis y 995 Bis a la Ley Federal del Trabajo, a cargo de la diputada Lizbeth García Coronado, del Grupo Parlamentario del PRD

**Planteamiento del problema a resolver con la presente iniciativa con proyecto de decreto**

Avanzar hacia una jornada humana a favor de las madres y padres solos y las madres embarazadas, para la tutela de su salud y desarrollo.

#### Argumentos

Hay que poner fin a la catástrofe humanitaria que ha provocado el llamado neoliberalismo; y contrariamente reimpulsar los instrumentos humanistas, que son la esencia y objeto del Derecho Laboral, en busca de alcanzar un nuevo y justo equilibrio entre los miembros de la sociedad, ya que el neoliberalismo no trajo sólo mayor desigualdad económica entre ricos y pobres, sino mayor desigualdad social, destacadamente entre varones y mujeres.

Partiendo de lo anterior, diremos que la historia de la humanidad es, entre otras, una lucha por reducir el tiempo ne-

cesario para la subsistencia, a efecto de ampliar el tiempo para desarrollar la vida en estricto sentido, sinónimo de libertad, autorrealización y poder. Sin embargo, en una verdadera contrarrevolución en materia de jornada de trabajo, en lugar de la reducción sustancial de la jornada de trabajo que se proyectaba hace tiempo atrás, en la actualidad esta se extiende más y más hasta grados intolerables sin paga adicional, o en cumplimiento de *dobleteo* de jornadas o empleos para que la persona pueda allegarse los recursos que le permitan subsistir.

Si esto es grave para los trabajadores en general, lo es más aún para las madres solas, que ya tienen un *dobleteo* de sus responsabilidades domésticas por no contar con un compañero que las apoye. Trabajo intolerablemente sin fin hasta quedar exhaustas física y mentalmente. Cuando llegan al centro de trabajo, mientras que los otros llegan más o menos “frescos” en su fuerza de trabajo, ella ya viene de atender un sinnúmero de actividades del hogar, y al terminar la jornada de trabajo continúa en su trabajo del hogar hasta que sólo la naturaleza del cuerpo le pone fin a sus tareas. Es fácil comprender que esto afecta su productividad, que es más proclive a accidentes y enfermedades generales. Desventajas objetivas que suele superar con una abnegación y empeño laboral por nadie superadas. A esto sumemos la discriminación general que suelen recibir ellas y sus hijos.

En concreto, las madres solas en su papel de trabajadoras, a la carga en el centro de trabajo suman una jornada interminable para la atención de sus hijos y el cumplimiento de las labores en el hogar y responsabilidades sociales de diversa índole. Ya que al no contar con pareja con la cual compartir este trabajo, apenas tienen tiempo para dormir, en afectación de su salud física, mental, emocional y social. Configurándose una especie de trabajo esclavo.

La separación mecánica de la vida pública y privada, de la jornada laboral en estricto sentido y la del hogar, es insostenible. Sobre todo, cuando ésta busca el cumplimiento de tareas sociales, comenzando por la reproducción y crianza de los niños. Tareas que acaban impactando al propio centro de trabajo.

Por lo dicho, resulta urgente visibilizar esta inhumana explotación de la madre sola, que requerirá un trabajo conjunto de Estado, patrones y sociedad y la instrumentación de una red de servicios a bajo costo o gratuitos, como son lavanderías, comedores, trato preferencial para la obtención de un crédito de vivienda, y demás, mecanismos automáticos y eficaces para que el padre de los hijos cubra los ali-

mentos en lugar de la vergonzosa impunidad que predomina, por citar algunos.

En este caso, sólo nos referimos a la cuestión de la jornada de trabajo y la urgencia de adecuarla para apoyar a las madres solas desde el centro de trabajo, pues la empresa es un producto social y debe también servir a la sociedad. Lo que no le afectará sino por el contrario, este apoyo se traducirá en una mayor productividad, y reducción de los riesgos de trabajo y enfermedades generales, menos ausentismo, por citar algunas.

De acuerdo al Consejo Nacional de Población (2008), en México existían 4.5 millones de madres solas: solteras, separadas o viudas. De estas 880 mil eran madres solteras en estricto sentido, de las cuales 9 de cada 10 tienen hijos menores de 18 años. Según los últimos datos del INEGI, conforme al Censo de Población 2010, de las mujeres de 15 años y más con al menos un hijo, dos de cada diez (20.4%) están separadas, divorciadas o viudas, mientras que 6% son madres solteras.

En auxilio para la realización de la tutela que proponemos en esta iniciativa, está ya las normativas del artículo 123 Constitucional y la Ley Federal del Trabajo, que ordenan la “jornada humana”. Ésta no debe prolongarse a un punto en que se afecte la libertad, la salud y dignidad de un trabajador.

La jornada humana es un derecho humano laboral ya consagrado en la Constitución Política en su artículo 123 apartado A, lo que se desprende a contrario *sensu* de su fracción XXVII, inciso a), que prevé que será nula la estipulación de una jornada inhumana, en el mismo sentido el artículo 5o. de la Ley Federal del Trabajo.

En armonía con lo anterior, por la sola calidad de las madres solas, se debe establecer una jornada quebrada máxima de siete horas, con un reposo mínimo de una hora. Lo que a la par de atender su salud y desarrollo, le permitirá atender a sus hijos menores de edad.

La jornada humana, es base para que el trabajador preserve y atienda su salud, para que atienda y conviva con su familia, para que cumpla diversos deberes sociales, para que tenga acceso a la cultura y a la organización social, sindical y política, y al sano esparcimiento. Es decir, una jornada humana, permite que el trabajador se desarrolle como un verdadero ser humano. De lo contrario carecerá del círculo

temporal necesario para poder ejercer precisamente su calidad de tal.

Salvo que caigamos en una artificial separación, de lo público y privado, la jornada laboral en el hogar es continuidad de la que se desempeña en el trabajo, y viceversa. Ambas jornadas se complementan en la consecución de los objetivos sociales. La jornada legal que establece tanto la Constitución como la LFT, es sólo una jornada **máxima**, lo que significa que se puede y debe reducir en vista de la jornada humana.

Siendo la discriminación el producto, entre otros factores, de tratar de manera igual a desiguales, la modulación de la jornada en vista de la realidad social de la madre sola, será una medida antidiscriminatoria que impactará la democratización del mundo del trabajo y la sociedad.

En este sentido el artículo 2o. de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, señala:

**Artículo 2.** Corresponde al Estado promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas. Los poderes públicos federales deberán eliminar aquellos obstáculos que limiten en los hechos su ejercicio e impidan el pleno desarrollo de las personas así como su efectiva participación en la vida política, económica, cultural y social del país y promoverán la participación de las autoridades de los demás órdenes de Gobierno y de los particulares en la eliminación de dichos obstáculos.

**Por su parte la “Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, prevé:**

**“Artículo 3.** Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.”

En este sentido, el Poder Legislativo debe adoptar las reformas necesarias para que la libertad e igualdad de las madres solas sean reales y efectivas bajo una perspectiva transversal; hoy comencemos con la jornada en el ámbito laboral.

En base a los mismo argumentos, se debe hacer extensivo este beneficio a los padres solos, con hijos menores a su cargo.

Igualmente la reducción de la jornada debe extenderse también a las madres embarazadas pues a lo dicho hasta este punto y que reproducimos en lo que resulte válido, hay que agregar, el enorme peso físico adicional que lleva una madre embarazada, el cansancio natural y adicional, el sueño que suele tenerse después de cierto tiempo de trabajo, y otros malestares, por citar algunos. Siendo inconcebible que se imponga a la madre embarazada la misma jornada que al resto de los trabajadores. Por lo que a las tutelas ya existentes para las embarazadas debe agregarse la susodicha reducción.

El hecho de que sea hasta ahora, que se planteen estos temas, deviene del hecho de que las leyes han sido hechas por los varones y para los varones. Por lo que se debe dentro del humanismo, feminizar las leyes en un proceso que ya no puede ni debe detenerse.

Desde luego, la reducción de la jornada que se propone, no implicará reducción salarial, de la antigüedad y de las condiciones de trabajo en perjuicio de las madres y padres aludidos.

El beneficio de la jornada humana en los términos planteados, insistimos, se traducirá en mayor productividad laboral, y un medio para rehacer el tejido social, a favor de nuestro país.

Finalmente señalar, que se establece una sanción administrativa para los patrones que incumplan el beneficio ya múltiples veces señalado.

### **Fundamento legal**

Con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, Numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, pongo a su consideración la presente iniciativa con proyecto de

### **Decreto que adiciona un artículo 61 Bis y un artículo 995 Bis a la Ley Federal del Trabajo**

**Artículo Único.** Se adicionan, un artículo 61 bis y un artículo 995 bis a la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

**Artículo 61 Bis.** Tratándose de madres o padres solos con hijas e hijos menores de edad bajo su custodia, o madres embarazadas, la duración máxima de la jornada de trabajo será de siete horas, dividida en dos periodos de tres horas y media. Durante la hora de reposo la trabajadora o el trabajador tendrán derecho a permanecer dentro del centro de trabajo o salir de éste. Estos derechos no podrán compensarse con una remuneración.

El tiempo en que se reduce la jornada de trabajo se computará en la antigüedad de las y los trabajadores. Sin afectar el salario ni las demás condiciones de trabajo.

**Artículo 995 Bis.** Al patrón que viole las normas sobre la jornada de trabajo en beneficio de las madres y padres solos, y mujeres embarazadas, se le impondrá multa por el equivalente de 3 a 1,000 veces el salario mínimo general, calculado en los términos del artículo 992 del presente ordenamiento.

### **Transitorio**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de febrero de 2012.— Diputada Lizbeth García Coronado (rúbrica).»

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

---

ARTICULOS 74, 78, 102, 110  
Y 111 CONSTITUCIONALES

---

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Omar Fayad Meneses, del Grupo Parlamentario del PRI

El que suscribe, Omar Fayad Meneses, diputado por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 62 numeral 2, 68, 69 numeral 1, 76 numeral 1 fracción II, 77, 78, 89 numeral 2, 97, 102, 105 y 239 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Somete a consideración de esta asamblea iniciativa que reforma y adiciona los artículos 74,

78, 102, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para otorgar autonomía operativa y financiera a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Fepade), al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

Corresponde al estado el ejercicio de su potestad punitiva sobre aquellos gobernados que con sus conductas rompen el orden armónico de las relaciones sociales. Este atributo del estado es fruto de una serie de conceptos fundamentales que dan origen al sistema de justicia, como medio encargado de prevenir la transgresión del orden establecido. El ejercicio de esta potestad punitiva debe sujetarse a un orden jurídico en el que prepondere la protección de los derechos del hombre, característica propia de todo estado de derecho.

El estado de derecho se apoya en dos pilares fundamentales: la legitimidad y la legalidad, en el que la división de poderes entre los órganos de gobierno, proporciona el control mutuo de su actuación. El estado de derecho prevé una distribución de competencias entre los órganos públicos, y bajo ese contexto de distribución funcional estatal se sitúa al Ministerio Público, cuya función lleva a cabo actualmente la Procuraduría General de la República (PGR), cuya naturaleza jurídica es indefinida, como lo veremos más adelante, y dentro de la cual se inscribe con nivel de “subprocuraduría” la vigente Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Fepade), de conformidad con el artículo 17 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Los procesos de reformas de la procuración de justicia penal exigen la discusión acerca del papel que debe desempeñar en la actualidad el Ministerio Público, y cómo se ve influenciado en su quehacer por la autonomía o dependencia de los poderes estatales. Las opciones que se han tomado en América Latina respecto a la independencia del Ministerio Público son dos: considerarlo como un organismo autónomo, es decir, desligado de cualquier relación de dependencia de cualquiera de los tres poderes tradicionales, o bien, regularlo como inserto en el Poder Ejecutivo o en el Judicial, pero otorgándole autonomía funcional.

A través de la autonomía e independencia del Ministerio Público, la cual ha sido adoptada por numerosos países, lo que se persigue es combatir la corrupción política y administrativa, así como evitar la propagación de la figura del juez instructor, la cual presenta como principales riesgos, el otorgamiento a los jueces de funciones persecutorias y su

falta de independencia cuando se realizan investigaciones que comprometen a altas autoridades y, en ese caso, se puede limitar o coaccionar su actividad impidiendo el desarrollo coherente y objetivo de la misma. Entre las ventajas que se pueden mencionar de la autonomía del Ministerio Público se encuentra el hecho de que esta característica puede aminorar algunos problemas creados por la excesiva intervención de los poderes ejecutivo y legislativo, además del surgimiento de casos de impunidad vinculados a corrupción política o administrativa.

La Fepade tiene funciones de Ministerio Público, pero circunscritas a las conductas tipificadas en la legislación penal como delitos electorales.

Pese a que se han realizado diversas reformas constitucionales y legales en materia de procuración de justicia en el país, a la fecha no se ha materializado ninguna que otorgue autonomía constitucional ni al Ministerio Público ni mucho menos a la Fepade. Aún cuando de ningún precepto constitucional se desprende expresamente la relación jerárquica entre el presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el procurador general de la República quien preside al Ministerio Público de la Federación y, por ende, quien designa libremente al titular de la Fepade, actualmente se le sitúa en el ámbito del Poder Ejecutivo federal.

La situación jurídica que guarda la figura del fiscal especializado para la Atención de Delitos Electorales en nuestro país toma real importancia, si consideramos que el sistema de justicia debe ser el instrumento para salvaguardar los derechos y garantías, de tal forma que tanto los gobernados como las autoridades deben someterse al imperio de la ley, sobre la base de un esquema de confianza en las instituciones de procuración e impartición de justicia.

A fin de conseguir los objetivos anteriores, es necesario que la Fepade realice sus actividades y dicte sus resoluciones en forma autónoma para garantizar a la ciudadanía la imparcialidad que debe existir en su actuación, por lo que la tendencia en nuestro país debe dirigirse a transformar la Institución de la Fiscalía Especial, de una subprocuraduría dentro de la Procuraduría General de la República y, por ende, dentro del ámbito del Ejecutivo federal, a un órgano que goce de plena autonomía en sus funciones y atribuciones.

Previamente a la reforma publicada el 28 de diciembre de 1994 en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal disponía:

Artículo 1o. La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las secretarías de estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República integran la administración pública centralizada.

Artículo 4o. El procurador general de la República es el consejero jurídico del gobierno federal, en los términos que determine la ley.

Conforme a estos preceptos, era bastante claro que la Procuraduría General de la República formaba parte de la administración pública centralizada. Sin embargo, derivado del decreto de reformas antes señalado, se modifican entre otros artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el 1o., segundo párrafo, y se deroga el artículo 4o., que a la letra disponían lo siguiente:

Artículo 1o. ...

La Presidencia de la República, las secretarías de estado y los departamentos integran la administración pública centralizada.

Artículo 4o. Se deroga.

Como consecuencia de estas reformas, formalmente la Procuraduría General de la República no forma parte de la administración pública federal. La tendencia anteriormente mencionada de transformar la Institución del Ministerio Público de una dependencia del Ejecutivo federal a un órgano que goce de plena autonomía en sus funciones y atribuciones se fortalece con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, mediante la cual se dispuso que el procurador general de la República será designado por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente.

Por la evolución legislativa en materia de procuración de justicia, se puede observar que la tendencia en nuestro país se ha encaminado, igual que en el resto de América Latina, a transformar la institución de las fiscalías de dependencias del Ejecutivo federal a órganos que gocen de plena autonomía, de absoluta independencia, para que puedan cumplir libremente sus funciones, ajenos a injerencias de cualquier índole.

Los antecedentes directos e inmediatos de la Fepade son el acuerdo del Consejo General del IFE del 23 de marzo de 1994 por el que se encomendó al titular de dicho consejo, la posibilidad de gestionar ante la PGR la creación de una fiscalía especializada para la atención de delitos electorales, con rango de subprocuraduría. Consecuencia de lo anterior, el titular del Ejecutivo federal retomó la propuesta y por decreto publicado el 19 de julio del mismo año, que reformó los artículos 1o. y 43, así como adicionó los artículos 6o. y 6o. Bis del reglamento de la entonces vigente Ley Orgánica de la PGR, surge la Fepade actual.

De acuerdo con los razonamientos expresados a lo largo de la presente exposición de motivos, estimo que la evolución del sistema de justicia nacional e internacional, sobre todo en un tema tan importante y sensible como lo es la materia electoral, de cuyos procesos libres, periódicos, legales, se conforman al menos dos de los tres Poderes de la Unión –Ejecutivo y Legislativo–, en los tres órdenes de gobierno –federal, estatal y municipal–, reclama se fortalezca la figura del Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales en México, mediante una reforma legislativa que le otorgue autonomía constitucional. Es decir, que las facultades de investigar y perseguir los delitos electorales, se ejerzan a través de un organismo constitucionalmente autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía de gestión y presupuestaria.

El establecimiento de la Fepade como un organismo constitucionalmente autónomo, no constituye una ruptura al principio de división de poderes, ya que se ha argumentado que los organismos constitucionalmente autónomos forman parte de un cuarto poder. Que la existencia de organismos constitucionalmente autónomos no transgrede el principio de separación de poderes, sino que favorece la realización de determinadas funciones que deben ser ejecutadas de forma independiente, y ajenas a cualquier interés político. Asimismo, resulta oportuno señalar que al igual que los otros tres poderes, los organismos constitucionalmente autónomos están sujetos a un sistema de pesos y contrapesos como a continuación se señala:

El Instituto Federal Electoral (IFE) es el organismo encargado de calificar la legalidad de las elecciones presidenciales y del Poder Legislativo en el ámbito administrativo, pero sus resoluciones pueden ser revisadas por el Poder Judicial a través del tribunal, lo que resulta un verdadero contrapeso. Adicionalmente, se debe señalar que los consejeros electorales que forman parte del consejo general del instituto son elegidos por el voto de las dos terceras partes

de la Cámara de Diputados, o en sus recesos, de la Comisión Permanente a propuesta de los grupos parlamentarios, según lo establecido por el artículo 41, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual limita la autonomía de nombramiento del organismo. La autonomía financiera del IFE se encuentra establecida en el artículo 118, numeral 1, inciso v), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al facultar al consejo general del instituto para elaborar su proyecto de presupuesto de egresos y enviarlo al Ejecutivo federal para que se incorpore al Presupuesto de Egresos de la Federación, sin que el Ejecutivo pueda realizar modificación alguna al citado proyecto.

El Banco de México es el organismo regulador de la economía y las finanzas públicas; es catalogado por el artículo 28 de la Carta Magna como un organismo autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración, pero carece de autonomía en el nombramiento de los integrantes de la junta de gobierno, ya que en términos del párrafo séptimo del artículo 28 constitucional, éstos son designados por el presidente de la República, con aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso. La autonomía financiera se ve reflejada en la facultad para elaborar su proyecto de presupuesto de egresos, dicha facultad se encuentra establecida en el artículo 46, fracción XI, de la Ley del Banco de México.

Otro organismo constitucionalmente autónomo, calificado así por la reforma constitucional publicada el 13 de septiembre de 1999 en el Diario Oficial de la Federación, es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 102, apartado S, constitucional, que establece que la comisión contará con autonomía de gestión y presupuestal, personalidad jurídica y patrimonio propios. Lo anterior, a fin de hacer más expedito su funcionamiento, y con ello incrementar la eficacia de sus resoluciones y recomendaciones, en beneficio de la protección de los derechos humanos. Al igual que los otros dos organismos carece de autonomía de nombramiento, ya que su titular será elegido por el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, de conformidad con el párrafo sexto del apartado B del artículo 102 constitucional. Asimismo, tiene la facultad de elaborar su propio presupuesto de conformidad con el artículo 15, fracción IX, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

De acuerdo con el enfoque desarrollado por Manuel García Pelayo,<sup>1</sup> las cuatro características de los organismos constitucionales autónomos son las siguientes:

- a) Rango constitucional;
- b) Participación en la dirección política del estado;
- c) Presencia constitutiva; y
- d) Relaciones de coordinación con otros poderes.

El ilustre académico y jurista Jaime Cárdenas Gracia, que enriquece con su presencia y participación la presente legislación, define los organismos autónomos como los “inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado”.<sup>2</sup>

En México, el proceso ya añejo de reforma del estado se ha plasmado, básicamente, a través de la creación de organismos constitucionales autónomos o, cuando menos, “semiautónomos”: Instituto Federal Electoral (IFE), Banco de México, CNDH, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), Consejo de la Judicatura Federal, Auditoría Superior de la Federación, etcétera.

El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que los organismos constitucionales autónomos: 1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), que, sin perder su esencia, debe considerarse con una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al estado; 2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcances los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del estado que por su especialización e importancia social requeriría autonomía de los clásicos poderes del estado; 3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesi-



dades torales tanto del estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales.

Las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son estas: a) Deben estar establecidos directamente en la Constitución federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del estado, relación de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.<sup>3</sup>

Este criterio se reforzó con la jurisprudencia dictada al año siguiente, en la cual añadió la característica de que el fin de los órganos constitucionales autónomos es “obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales”<sup>4</sup>.

Resultaría necesario realizar las siguientes modificaciones, que garantizarían la autonomía de la Fepade:

- Autonomía operativa y financiera: la facultad de elaborar su propio proyecto de presupuesto de egresos, para que se incorpore al Presupuesto de Egresos de la Federación, sin que el titular del Ejecutivo federal pueda realizar cambio alguno.

- Nombramiento del titular, para un periodo de siete años, hecho por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión o, en su caso, de la Comisión Permanente. Al igual que el proceso de elección de los consejeros del IFE, pero a diferencia de estos últimos, no sería cada nueve años sino cada siete.

- Incluir al titular de la fiscalía como sujeto de juicio político en términos del título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La presente iniciativa propone adicionar los artículos constitucionales 74, fracción VII, para incluir como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados designar al titular de la Fepade; 102, apartado A, adicionando un séptimo párrafo, para establecer expresamente a la Fepade como un órgano constitucional autónomo, dotado de autonomía e independencia funcional y financiera; y 110 y 111, para incluir al fiscal especializado para la Atención de Delitos Electorales como sujeto de juicio político y para proceder penalmente en términos del título IV de la misma Carta Magna.

El 17 de febrero de 2011, presenté esta iniciativa por primera vez, misma que fue desechada sin haber sido dictaminada por la Comisión de Puntos Constitucionales ni en el plazo reglamentario ni en la prórroga, lo que impidió su discusión en el pleno, al haber sido desechada en paquete por la falta de dictamen

Desde el momento en que consideré presentar esta iniciativa, se contempló el riesgo de que hubiera injerencia discrecional y autoritaria por parte del Ejecutivo, a fin de intervenir en los procesos electorales; esto que no dejaba de ser un supuesto, desgraciadamente se ha convertido en una realidad con la remoción directa y sin mayor explicación del titular de la Fepade y el nombramiento de una persona a modo, cuya experiencia en el ámbito de los delitos electorales es nula y esto se da a unos cuantos meses de que inicie un proceso electoral que ante la situación que priva en el país, el ambiente enrarecido que han generado algunos precandidatos con acusaciones al aire fuera de toda legalidad y sin sustento alguno, lo que dificulta la elección.

Ello me motiva a presentar nuevamente la iniciativa, que estoy seguro será visto desde otra perspectiva ya que un supuesto que parecía poco probable se diera, se ha vuelto una realidad, por lo que se requiere que la Comisión de Puntos Constitucionales, le dé el valor e importancia que tiene y permita con su dictamen la discusión y decisión del pleno.

Con la confianza de que la presente iniciativa logrará contribuir a fortalecer nuestro estado de derecho y mejorar la procuración de justicia electoral en México, respetuosamente someto a la consideración de esa honorable representación popular y para su trámite parlamentario correspondiente, la siguiente iniciativa de

### **Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:**

**Único.** Se reforman los artículos 74, fracción VII; 78, fracción IX; 102, apartado A; 110; y 111 para quedar como sigue:

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. a VI. ...

**VII. Designar para un periodo de siete años al titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Deli-**

**tos Electorales, con la mayoría de las dos terceras partes de los diputados presentes.**

Artículo 78.

I. a VIII. ...

**IX. Designar, en su caso, para un periodo de siete años al titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.**

Artículo 102.

A. ...

...

...

...

...

...

**La ley organizará la Fiscalía para la Atención de Delitos Electorales como organismo con autonomía operativa y financiera y con la facultad de elaborar su propio proyecto de presupuesto de egresos, que será incorporado al Presupuesto de Egresos de la Federación, cuyo titular será designado por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para un periodo de siete años. La misma Cámara podrá remover libremente al titular de la fiscalía mediante mayoría calificada.**

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe del gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República, **el fiscal especializado para la Atención de Delitos Electorales**, el procurador general de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de circuito y jueces de distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del

Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe del gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República, **el fiscal especializado para la Atención de Delitos Electorales** y el procurador general de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

### Transitorios

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

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

**Tercero.** Dentro de los 180 días naturales a la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión deberá expedir la Ley Orgánica de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

**Cuarto.** El actual fiscal especializado para la Atención de Delitos Electorales continuará en el desempeño del encargo hasta que sea designado por la Cámara de Diputados quien deba ocupar la titularidad, una vez expedida la ley orgánica respectiva.

### Notas:

1 García-Pelayo, Manuel. "El estatus del tribunal constitucional", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, volumen I, número 1, 1981, páginas 11-34.

2 Cárdenas Gracia, Jaime F. *Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, segunda edición, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000, página 244.

3 Tesis P/J 20/2007, *Semanario Judicial de la Federación* y su gaceta, tomo XXV, novena época, mayo de 2007, página 1647, número de registro IUS: 172456.

4 Tesis P/J 12/2008, *Semanario Judicial de la Federación* y su gaceta, tomo XXVII, novena época, febrero de 2008, página 1871, número de registro IUS: 170238.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de febrero de 2012.— Diputado Omar Fayad Meneses (rúbrica).»

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

---

## LEY GENERAL DE SALUD

---

«Iniciativa que reforma el artículo 222 de la Ley General de Salud, a cargo de la diputada Gloria Trinidad Luna Ruiz, del Grupo Parlamentario del PAN

La que suscribe, Gloria Trinidad Luna Ruiz, diputada federal de la LXI Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

En sesión de fecha 23 de marzo de 2010 fue aprobado el dictamen que reforma el artículo 222 de la Ley General de Salud, mismo que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 2010, el cual tuvo por objeto establecer la obligación a cargo de la Secretaría de Salud de verificar el cumplimiento de las buenas prácticas de fabricación en el procedimiento de registro de medicamentos, o bien en el caso de medicamentos de fabricación extranjera se podía optar por la visita de verificación señalada o bien reconocer los certificados de buenas prácticas de fabricación (CBP) emitidos por la autoridad sanitaria del país de origen, siempre que se tratara de autoridades sanitarias de países con los que México tuviera acuerdos de reconocimiento.

Para efectos de las certificaciones de las buenas prácticas de fabricación para el otorgamiento del registro de medicamentos de fabricación extranjera, la presente propuesta tiene como objeto el reconocimiento de los certificados expedidos por las autoridades nacionales competentes del país de origen de conformidad con las disposiciones generales aplicables.

Asimismo, acota esta disposición como aplicable únicamente al caso de medicamentos alopáticos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga los medios para defender los derechos fundamentales que le corresponden a todo ser humano por el hecho de serlo, dentro de los cuales ubicamos el derecho a la salud tutelado en el párrafo tercero del artículo 4o.

En ese sentido, nuestra Carta Magna a través de la fracción XVI del artículo 73 faculta al Congreso de la Unión para dictar leyes en materia de salubridad general de la república.

Por otra parte, la Ley General de Salud en el artículo 3o. establece lo relacionado a la salubridad general, para lo cual en su fracción XXII indica que se considera salubridad general “el control sanitario de productos y servicios y de su importación y exportación”.

Para entrar en materia del presente proyecto, se hace referencia a la segunda parte del párrafo segundo, del artículo 222 de la Ley General de Salud, que prevé la obligación de dar reconocimiento al certificado respectivo expedido por la autoridad competente del país de origen, siempre y cuando existan acuerdos de reconocimiento en esta materia entre las autoridades competentes de ambos países.

Dicha disposición representa imposibilidad para dar cumplimiento en sus términos, por lo tanto resulta inoperante por los siguientes motivos:

El reconocimiento mutuo en materia de buenas prácticas de fabricación de medicamentos a la fecha no se ha implementado por parte de México con ningún país, a mayor abundamiento se precisa el alcance de dicho concepto:

Acuerdo de Reconocimiento Mutuo (MRA), son convenios que permiten garantizar que los organismos reconocidos, operen de manera equivalente aplicando las mismas normas y procedimientos.

El objetivo principal de los Acuerdos de Reconocimiento Mutuo es reducir los obstáculos técnicos al comercio (OTC). El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la Organización Mundial de Comercio (OMC) insta a los miembros que acepten, a petición de otros miembros, entablar negociaciones encaminadas a la conclusión de acuerdos de mutuo reconocimiento de los resultados de sus respectivos procedimientos de “evaluación de la conformidad”, esto con la finalidad de que los resultados sean “mutuamente satisfactorios” desde el punto de vista de las posibilidades que entrañen de facilitar el comercio de los productos de que se trate.

Los convenios deben ajustarse a lo dispuesto en los tratados internacionales suscritos por México.

Así las cosas, dicha negociación implica la construcción de confianza entre las partes, así como el compromiso de éstas para realizar un análisis exhaustivo de sus respectivos marcos legales y demás cuestiones técnicas que permitan que el esquema de cooperación internacional funcione correctamente, lo que implica un proceso amplio de consultas y cuya finalización puede llevar años, situación que afectaría notablemente a laboratorios, distribuidores, empresas y personas físicas que estén interesados en importar productos farmacéuticos a la república mexicana, además de que no resulta concordante con el texto del mismo precepto para el caso de las verificaciones in situ.

Por otra parte, es importante señalar que en la legislación mexicana existe la figura de los acuerdos de reconocimiento mutuo, desde un punto de vista de la Ley Federal de Metrología y Normalización, específicamente en sus artículos 87 A y 87 B, los cuales tiene características propias y no pueden considerarse como aplicables en materia sanitaria.

Adicional a las consideraciones anteriores, la propuesta de reforma pretende acotar la aplicación de la misma a los medicamentos alopáticos, a efecto de que la expedición del registro de éstos se encuentre constreñida al cumplimiento de las disposiciones del artículo 222 que se pretende reformar, en total concordancia con el ejercicio de facultades discrecionales que posee la autoridad sanitaria señaladas en el artículo 428 de la Ley General de Salud, lo cual se ve reflejado en el contenido de la propuesta al establecer que la secretaría reconocerá los CBP mediante acuerdos que publique en el Diario Oficial de la Federación, los cuales necesariamente irán acompañados de las consideraciones que desde un punto de vista técnico permitan dar certeza a la au-

toridad sanitaria de la observancia de buenas prácticas de fabricación de un producto fabricado en el extranjero.

Por lo anteriormente expuesto, se somete a consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de

### Decreto por el que se reforma Ley General de Salud

**Artículo Único.** Se reforma el artículo 222 de la Ley General de Salud para quedar como sigue:

**Artículo 222.** La Secretaría de Salud sólo concederá el **registro sanitario** a los medicamentos, cuando se demuestre que éstos y las sustancias que contengan reúnen las características de seguridad, eficacia y calidad exigidas y **cumplen** con lo establecido en esta ley y demás disposiciones generales, y tomará en cuenta, en su caso, lo dispuesto por el artículo 428 de esta ley.

Para el otorgamiento de registro sanitario de medicamentos **alopáticos**, se verificará previamente el cumplimiento de las buenas prácticas de fabricación **de los establecimientos involucrados en la manufactura del fármaco y del medicamento**. Las verificaciones se llevarán a cabo por la Secretaría **de Salud** o sus terceros autorizados o, de ser el caso, **se dará reconocimiento al** certificado respectivo expedido por la autoridad competente **de aquellos países, que mediante Acuerdos que se publiquen en el Diario Oficial de la Federación, sean determinados por la Secretaría de Salud, en los que se deberán tomar en cuenta los aspectos necesarios que garanticen la seguridad, eficacia y calidad exigida a dichos insumos para la salud.**

### 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 28 de febrero de 2012.— Diputada Gloria Trinidad Luna Ruiz (rúbrica).»

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

## LEY FEDERAL DEL TRABAJO

«Iniciativa que adiciona el artículo 467 Bis a la Ley Federal del Trabajo, a cargo del diputado Rodolfo Lara Lagunas, del Grupo Parlamentario del PRD

### Planteamiento del problema a resolver con la presente iniciativa con proyecto de decreto

Fortalecer el papel de los trabajadores como sujetos activos en defensa de su salud y prevención de los riesgos en los centros de trabajo.

#### Argumentos

La seguridad e higiene en los centros de trabajo de nuestro país, aún está en pañales.

Las actuales disposiciones para la salud y prevención de los riesgos en los centros de trabajo, tiene una deficiencia fundamental, pues reducen en esencia al papel de espectador a los principales interesados como lo son los trabajadores.

La vida y salud de los trabajadores está a expensas del actuar del patrón y el Estado. A expensas de que los patrones cumplan con la normativa preventiva aplicable, y de que el Estado inspeccione oportunamente, y en su caso el patrón cumpla las observaciones o medidas que se le hayan hecho. Si cualquiera de estos dos engranes falla, el trabajador está en grave riesgo, o en absoluto riesgo de salir dañado.

Fuera de su participación en las comisiones de seguridad e higiene, que las más de las veces no se constituyen en los centros de trabajo, no funcionan o son neutralizadas por los representantes patronales o las autoridades, los trabajadores quedan con una sola vía de acción ante situaciones que ponen en riesgo: separarse de su empleo para preservar su vida. Es decir, rescindir la relación de trabajo por causas imputables al patrón, en base a la fracción VII y VIII del artículo 51 de la Ley Federal del Trabajo. Veamos:

**Artículo 51.** Son causas de rescisión de la relación de trabajo, sin responsabilidad para el trabajador:

VII. La existencia de un peligro grave para la seguridad o salud del trabajador o de su familia, ya sea por carecer de condiciones higiénicas el establecimiento o porque no se cumplan las medidas preventivas y de seguridad que las leyes establezcan;

VIII. Comprometer el patrón, con su imprudencia o descuido inexcusables, la seguridad del establecimiento o de las personas que se encuentren en él...

Es decir, el agredido es el que se tiene que irse del centro de trabajo, es sancionado con la pérdida de su empleo, en lugar de que la autoridad intervenga para superar las deficiencias en la materia y, de esta manera continúe el contrato de trabajo en condiciones adecuadas y en beneficio mutuo de patrón y trabajador.

Luego, urge poner fin a este estado de cosa, y otorgar a los trabajadores de manera individual o colectiva acción legal especial para exigir que el patrón cumpla con las condiciones para preservar la salud y prevenir lo riesgos de trabajo.

Pero siendo la prevención la acción más importante en materia de riesgos de trabajo, otro derecho central para los trabajadores, será recibir capacitación en materia de seguridad e higiene previo al inicio de sus actividades en el centro de trabajo, y de manera periódica, especialmente en cada ocasión en que se modifiquen la maquinarias, procesos productivos, materia prima, sustancias que se manejen y situaciones similares.

Se debe sancionar como falta grave la omisión en la constitución de las comisiones de seguridad e higiene, por lo que hay que otorgar a los trabajadores el derecho a solicitar ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social o mediante el ejercicio de acción ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, la suspensión de actividades de un centro de trabajo con pago de sus salarios, por omisión en la constitución de la comisión mixta de seguridad e higiene.

Pero sobre todo la representación de los trabajadores ante las comisiones de seguridad e higiene, deben tener derecho a actuar de manera autónoma, denunciado ante el patrón actos o condiciones inseguras y propuestas para superarlas, lo propio ante la Inspección del Trabajo, esto para evitar que sean neutralizados por la representación patronal, ante las comisiones referidas. Lo que encuentra clara base legal en el artículo 490 fracción IV de la LFT.

La otra cuestión que es urgente, es incorporar lo que ya es un hecho en los instrumentos internacionales, Convenios de la OIT números 155, 170 y 174, el derecho de los trabajadores a suspender las actividades del centro de trabajo en caso de riesgo inminente, como una extensión concreta del derecho a la vida, a la legítima defensa y sin que esto le pueda acarrear perjuicios en sus derechos. De lo contrario se

debe cumplir el milagro de que la STPS haga una inspección oportuna, determine riesgo inminente y cumpla con un tortuoso camino burocrático para alcanzar tal suspensión. El trabajador al entrar al centro de trabajo sigue siendo ser humano pleno, con su derecho inicial a preservar su vida que no enajena a nadie y que no puede ser canjeado por dinero.

Pero lo que urge cambiar es la esencia que se maneja en el título de la LFT relativo a los riesgos de trabajo, que más bien parece el expendio de una carnicería: “por tal accidente y tal parte del cuerpo que se te cercene tienes derecho a tal pago” y así sucesivamente. Nada de prevención, sólo la vida y el cuerpo humano visto como mercancía.

### Fundamento legal

Con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, pongo a su consideración la presente iniciativa.

### Denominación del proyecto de ley o decreto

Iniciativa con proyecto de

### Decreto que adiciona un artículo 467 Bis a la Ley Federal del Trabajo

**Artículo Único.** Se propone la adición de un artículo 467 Bis a la Ley Federal del Trabajo, en los siguientes términos:

**Artículo 467 Bis.** Los trabajadores tienen los derechos especiales siguientes:

I. Los trabajadores de nuevo ingreso deberán recibir por parte del patrón capacitación apropiada y suficiente en materia de salud y prevención de riesgos de trabajo según las características propias del centro de trabajo, sin lo cual no podrán comenzar a desarrollar sus servicios.

II. Igualmente los trabajadores tendrán derecho a recibir del patrón capacitación de manera periódica, destacadamente cuando en el centro de trabajo haya cambios en la maquinaria, los procesos productivos, las sustancias y materias primas que se empleen, entre otros, en bien de la salud y prevención de los riesgos de trabajo.

III. Los representantes de los trabajadores ante las comisiones mixtas de seguridad e higiene, ante la omisión de ésta, tendrán derecho en forma autónoma a poner en conocimiento del patrón los actos y condiciones inseguras y proponer medidas preventivas, también para ponerlas en conocimiento de la inspección del trabajo, si el patrón omite las medidas preventivas, se considerará como falta inexcusable en los términos de la fracción IV del artículo 490 de esta ley.

IV. En caso de riesgo inminente los trabajadores tendrán derecho a suspender las actividades del centro de trabajo sin perjuicio alguno a sus derechos.

V. Los trabajadores en lo individual, en coalición o por conducto de su organización sindical, tendrá acción para demandar, ante las Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, a su patrón y a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el cumplimiento de sus respectivas obligaciones y atribuciones en materia de seguridad e higiene. Acción ésta que se desahogará conforme al proceso relativo a los Procedimientos Especiales previstos en esta ley.

VI. A solicitar ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social o mediante el ejercicio de la acción a que se refiere la fracción anterior, la suspensión de actividades de un centro de trabajo con pago de sus salarios, por omisión en la constitución de la comisión mixta de seguridad e higiene.

### Transitorio

**Único.** El presente decreto entrará en vigor a los cuarenta días de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de febrero de 2012.— Diputado Rodolfo Lara Lagunas (rúbrica).»

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

---

### LEY GENERAL DE EDUCACION

---

«Iniciativa que reforma los artículos 8o., 12 y 13 de la Ley General de Educación, a cargo de la diputada Laura Arizmendi Campos, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

## Problemática

En el año de 1929 se construyó la primera escuela de nivel básico, hace más de 80 años. En aquel entonces estos inmuebles no se concibieron para brindar condiciones de accesibilidad física que favorecieran el ingreso al sistema escolarizado de las personas con discapacidad.

En razón del avance en materia de derechos humanos en el mundo y de la lucha contra todas las formas de discriminación, surge la necesidad de incluir a personas con discapacidad en las escuelas y transformar el modelo pedagógico predominante, el cual tiende a excluir a niños y niñas que presentan desventajas físicas y/o intelectuales o ambas, pues en la llamada “escuela tradicional” se favorece la competitividad sobre la cooperación, se estandariza y masifica el proceso educativo y se busca uniformar los ritmos de aprendizaje.

Las personas con discapacidad tradicionalmente han padecido una falta de condiciones óptimas para su pleno desarrollo, del cual el sistema educativo no escapa. Frente al modelo educativo tradicional se plantea una educación de tipo inclusivo que se define por su apertura y aceptación en las aulas de alumnos con necesidades especiales de aprendizaje y por ello se están concibiendo las mejores circunstancias para su desarrollo pleno, como es el caso del deporte.

El reconocimiento de esta realidad lleva a nuestro grupo parlamentario a promover una iniciativa para el fomento de la actividad deportiva entre personas con alguna discapacidad, como un medio para abonar a la salud e integración de los niños, niñas y jóvenes en esta condición que asisten a la escuela.

La educación inclusiva se basa en el derecho de cada persona a la educación, tal como se asienta en el artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. A esta declaración siguió el desarrollo de una serie de instrumentos jurídicos internacionales, entre los que se encuentran la Convención de la UNESCO relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (1960); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), en el que se reitera el derecho a la educación de todos los individuos y se destaca la obligatoriedad de la enseñanza primaria; y la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), que además de enunciar el derecho de la infancia a no ser discriminada, reconoce que la educación debe centrarse en el educando.

La educación inclusiva vuelve necesaria la transformación del maestro y del conjunto de los profesionales vinculados al proceso educativo tanto como de la concepción y práctica educativas.

La inclusión escolar de las personas con discapacidad, dependerá de las necesidades que presenten y del tipo de discapacidad. La finalidad de la inclusión debe ser identificar los obstáculos a los que se enfrenta el alumno/la alumna con alguna discapacidad para participar en el entorno escolar y, a partir de esta información, brindarle los apoyos para hacer realidad su inclusión. En otras palabras, ubicar a un niño/niña en un ámbito de enseñanza, no es necesariamente incluirlo en el aprendizaje, en tanto no se le ofrezcan las herramientas para la asimilación al mismo. No basta con que el niño discapacitado asista a la escuela, sino que ésta desarrolle las estrategias requeridas para hacer realidad su inclusión.

En este contexto, la gestión educativa no debe dejar a la educación física fuera de la temática de la inclusión social y educativa de niños, niñas y jóvenes con discapacidad, más aun tomando en cuenta que la práctica de la actividad física adaptada se enmarca en un macro escenario estructural de carencias iniciales: desde la falta de formación de los profesores de educación física para atender las necesidades del alumnado que presenta alguna discapacidad hasta la carencia de infraestructura adaptada en los centros escolares para la práctica deportiva.

Si queremos realmente lograr la inclusión en el sistema educativo de alumnos con discapacidad se tiene que empezar por considerar esta materia como fundamental para el desarrollo de la comunidad escolar en su conjunto, incluyendo a estos niños, niñas y jóvenes en una materia en la que generalmente sólo son espectadores. La práctica de la educación física y el deporte debe ser considerada como un derecho fundamental para todas y todos, y una necesidad desde la perspectiva de la salud y el desarrollo de los alumnos discapacitados.

## Argumentos que sustentan la presente iniciativa

En 2011, la Secretaría de Educación Pública editó el manual Educación Física en Educación Básica: actualidad didáctica y formación continua de docentes, en la que dedica una parte al tema del docente ante las necesidades educativas especiales.

En el texto se reconoce que “la mayoría de los docentes de educación regular –incluyendo los educadores físicos– tienen una formación precaria para involucrarse en el proceso de educación especial”, siendo que en el caso específico del educador físico su función es esencial para una mejor convivencia entre alumnos. No hay en el manual, sin embargo, una sola palabra sobre las ventajas del trabajo físico como catalizador de las potencialidades de los niños, niñas y jóvenes con necesidades educativas especiales (NEE), ni una aproximación a métodos de estimulación sensorial y de movimiento que han demostrado su éxito para activar el desarrollo del cerebro<sup>1</sup>.

A través de la investigación neurológica se ha demostrado que el movimiento ayuda a estimular los distintos sentidos y órganos del cuerpo humano y, con ello, contribuye a la maduración del sistema nervioso y del cerebro. Para que el cerebro esté maduro, no sólo es necesario que todas las zonas estén estimuladas y activas, sino interconectadas unas con otras, funcionando de forma conjunta. Si falla esta interconexión pueden surgir o mantenerse problemas tanto físicos como cognitivos, de aprendizaje, emocionales o de relación.

Al no dar a los niños, niñas y jóvenes con discapacidad la oportunidad de moverse, a través de la participación en las actividades que se desarrollan en la clase de educación física, se les está negando un canal tanto de integración al grupo como de rehabilitación.

La actividad física adaptada es el término que se emplea para designar la práctica deportiva que realizan personas con alguna discapacidad. Ésta permite la inclusión de niños, niñas y jóvenes que utilizan silla de ruedas o que presentan amputaciones, espina bífida, ceguera y debilidad visual, discapacidad intelectual, lesión medular, sordera, trastornos neuromotores y lesión medular.

Nuestro país ha suscrito convenios internacionales que lo obligan a establecer políticas de gobierno orientadas a la inclusión social de las personas con discapacidad. La esfera de la educación no puede negar esta directriz y el día de hoy las escuelas están obligadas a ser inclusivas y contemplar dentro de ésta la totalidad de las materias que integran el plan de estudios.

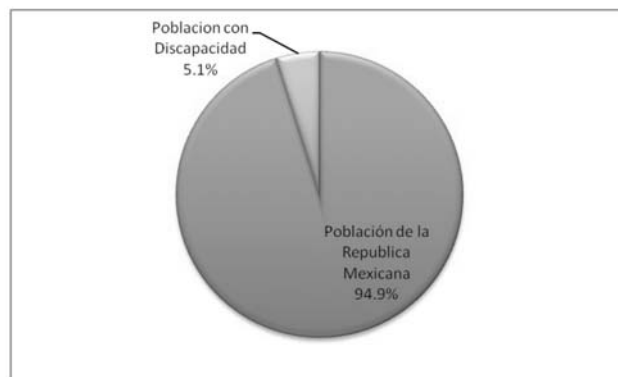
La Declaración de Salamanca (1994) constituye el documento más importante a nivel internacional en cuanto a educación inclusiva. El espíritu de esta declaración es el de

reconocer la necesidad de actuar con miras a conseguir “escuelas para todos”, que se constituyan en espacios que celebren las diferencias, respalden el aprendizaje y respondan a las necesidades de cada cual. La declaración deja en claro que son las escuelas las que tienen que responder a las necesidades de sus estudiantes, y no al revés.

Sin embargo, la escuela inclusiva está lejos de ser una realidad en nuestro país. De acuerdo con el Proyecto Internacional de Monitoreo de los Derechos de las Personas con Discapacidad, “...existe muy poca información estadística confiable sobre la cantidad de niños con discapacidad que asisten a la escuela. No obstante, según los datos disponibles, puede aseverarse que los niños con discapacidad suele ser excluidos de los sistemas educativos. En Colombia, sólo el 0.32 por ciento de los alumnos tienen una discapacidad. Las cifras son similares en Argentina (0.69 por ciento) y en México (0,52 por ciento), mientras que en Uruguay y Nicaragua se informan porcentajes levemente superiores (2.76 por ciento y 3.5 por ciento, respectivamente). Al comparar la población infantil con discapacidad estimada con la cantidad de niños inscritos en el sistema educativo, se observa que sólo entre el 20 por ciento y el 30 por ciento de los niños con discapacidad asisten a la escuela”<sup>2</sup>.

El más reciente Censo de Población y Vivienda reportó que en México hay 5 millones 739 mil 270 personas con alguna discapacidad, es decir 5.1 por ciento de la población total del país.

Cuadro 1. Porcentaje de población con discapacidad en México (Censo de Población y Vivienda 2010)



Por grupo de edad, los niños y jóvenes representan el 20 por ciento de la población con discapacidad, es decir, 2 de cada 10 personas con discapacidad tiene menos de 30 años.



**Cuadro 2. Distribución porcentual de la población con limitación en la actividad según sexo para cada grupo de edad, 2010**

Grupos quinquenales de edad	Total	Hombres	Mujeres
Total	5 739 270	48.9	51.1
0 a 14 años	520 369	58.2	41.8
15 a 29 años	566 587	57.4	42.6
30 a 59 años	1 881 162	50.2	49.8
60 a 84 años	2 336 277	45.3	54.7
85 y más años	431 519	40.9	59.1
No especificado	3 356	53.5	46.5

Nota: La base conceptual de la información sobre discapacidad del Censo de población y vivienda 2010 corresponde a la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y la Salud (CIF 2001), por lo que no es comparable con censos anteriores.

Fuente: Inegi. *Censo de Población y Vivienda 2010*. Base de datos de la muestra censal.

En cuanto a su participación en la escuela, los datos más completos que existen pertenecen al Censo Nacional de Población y Vivienda de 2000. Éste mostró que el promedio nacional de escolaridad de las personas con discapacidad era de 3.8 años<sup>3</sup>.

El Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, consciente de las necesidades de las personas con discapacidad, se ha dado a la tarea de conocer de ellas y, por tanto, de dar alternativas de solución, presentando iniciativas de Ley que incidan en el bien de este grupo minoritario, pero no menos importante de la población.

La presente iniciativa se inscribe en este espíritu y su propósito es la integración plena de las personas con discapacidad a la práctica de la educación física en las escuelas de enseñanza básica y la formación en deporte adaptado de maestros de educación física.

### Fundamento legal

Por lo expuesto y fundado, la diputada Laura Arizmendi Campos, de la LXI Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

### Decreto mediante el cual se reforma el artículo 8o., el inciso I del artículo 12 y el inciso IV del artículo 13

#### Texto normativo propuesto

**Artículo Primero.** Mediante el cual se reforma el artículo 8o., el inciso I del artículo 12, y el inciso IV del artículo 13, para quedar como sigue:

#### Ley General de Educación

##### Capítulo I Disposiciones generales

#### 1o. a 7o. ...

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

## Capítulo II Del federalismo educativo

### Sección 1 De la distribución de la función social educativa

#### Artículo 10. a 11. ...

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

I. Determinar para toda la República los planes y programas de estudio y **capacitación** para la educación pre-escolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, y **de educación física adaptada** a cuyo efecto se considerará la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación en los términos del artículo 48;

**Artículo 13.** Corresponden de manera exclusiva a las autoridades educativas locales, en sus respectivas competencias, las atribuciones siguientes:

IV. Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, y **educación física** de conformidad con las disposiciones generales que la secretaría determine;

#### Transitorio

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

#### Notas:

1 Varios autores, *Educación Física en Educación Básica: actualidad didáctica y formación continua de docentes*, México, Secretaría de Educación Pública (Serie: Teoría y práctica curricular de la educación básica), 2011, páginas 103-104. Disponible en Internet en la dirección electrónica: [http://basica.sep.gob.mx/reformaintegral/sitio/pdf/materiales/EDFISICA\\_web.pdf](http://basica.sep.gob.mx/reformaintegral/sitio/pdf/materiales/EDFISICA_web.pdf).

2 Red Internacional sobre Discapacidad. *Monitoreo Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad. Informe Regional de las Américas*. Chicago, 2004. pp. 15. Disponible en la dirección electrónica: [http://www.ideanet.org/cir/uploads/File/IDRM\\_por\\_ciento\\_20Americas\\_Sp\\_04.pdf](http://www.ideanet.org/cir/uploads/File/IDRM_por_ciento_20Americas_Sp_04.pdf).

3 María Eugenia Antúnez Farrugia y Andrés Balcázar de la Cruz, *Diagnóstico sobre discapacidad en México*. Texto disponible en formato electrónico: <http://scm.oas.org/pdfs/2007/DIL00140s.pdf>

Palacio Legislativo, a 28 de febrero de 2012.— Diputada Laura Arizmendi Campos (rúbrica).»

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

---

### CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

---

«Iniciativa que reforma el artículo 218 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a cargo del diputado Manuel Jesús Clouthier Carrillo

El suscrito, diputado federal de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se deroga el numeral 1 del artículo 218 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, bajo la siguiente

#### Exposición de Motivos

Conforme al artículo 35, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son prerrogativas del ciudadano, además de votar en las elecciones populares, la de poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley. Esto es, a nivel federal, la Constitución no establece limitaciones a la prerrogativa de ser votado.

Por otro lado, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 39 y 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo; todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste y el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno, basada en la voluntad del pueblo mexicano de constituirse en una república representativa, democrática y federal.

Ahora bien, el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones, las cuales deben ser libres, auténticas y periódicas. Este precepto constitucional establece los derechos, prerrogativas y obligaciones de los partidos políticos como entidades de interés público, sin que se prevea como una prerrogativa exclusiva de los partidos políticos el proponer candidatos para cargos de elección popular.

El citado artículo 41 constitucional dicta que los fines de los partidos políticos son: promover la participación del pueblo en la vida democrática; contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan. Se prevé además que sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos.

Ahora bien, como apuntamos, el derecho a ser votado se sujeta a la condición de que los ciudadanos tengan "...las calidades que establezca la ley". Dichas calidades deben referirse siempre a aquellas inherentes a la persona humana, entre las que de ninguna forma debe encontrarse la pertenencia a un partido político.

En este sentido, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dentro del capítulo relativo al procedimiento de registro de candidatos, en su artículo 218, numeral 1, al establecer que "corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular", violenta gravemente lo estipulado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos respecto del derecho a ser votado y a participar en la vida democrática de la nación.

La restricción a estos derechos impuesta en el Código electoral, no tiene una base objetiva y razonable, por lo que es de carácter discriminatorio ya que como sabemos, el artículo 1o. de la constitucional establece que no se puede discriminar a las personas por alguna opinión o preferencia en específico. Sujetar la posibilidad de participar como candidato a condiciones irrazonables -como lo es el requisito de pertenecer a un partido político- que impiden de facto la posibilidad de votar y ser votado, resulta discriminatorio y violatorio de los derechos políticos de cualquier ciudadano. Ello, en función de que se obliga al individuo a afiliarse a cierta ideología política para postularse como candidato, y de no hacerlo, esta posibilidad no se permite.

Al respecto, la observación general 25 de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha enfatizado que las personas que reúnan las condiciones establecidas: "...no deberán ser excluidas mediante la imposición de requisitos irrazonables o de carácter discriminatorio, como el nivel de instrucción, el lugar de residencia o la descendencia, o a causa de su afiliación política" y que además, "el derecho de las personas a presentarse a elecciones no deberá limitarse de forma excesiva mediante el requisito de que los candidatos sean miembros de partidos o pertenezcan a determinados partidos."

De esta forma, los derechos humanos de libertad e igualdad de todos los ciudadanos, tienen un sentido específico en relación con los principios fundamentales de soberanía nacional y sistema representativo: del respeto de estos principios depende la subsistencia del Estado y de su forma de gobierno.

Con el respeto de la libertad e igualdad de los gobernados se evita que se anule la decisión del pueblo mexicano de constituirse en un sistema soberano y representativo, por lo que la restricción que establece el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales a los ciudadanos para ejercer libremente y en igualdad de circunstancias, la prerrogativa de ser votados, se traduce en una violación sistemática de los principios de soberanía nacional y de sistema representativo, que es característica de regímenes dictatoriales y despóticos cuyos beneficiarios son los que tienen el poder público, esto es, los partidos políticos, y nunca los gobernados.

Por otro lado, como consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el fin de los partidos políticos es promover la participación del pueblo en la vida democrática y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público. Sin embargo, actualmente es evidente que los partidos políticos se han desviado de los fines que la Constitución les impone, ya que lejos de promover la participación del pueblo en la vida democrática, la impiden obstaculizando haciendo lo posible por conservar el monopolio del poder, discriminando a los ciudadanos. Los partidos políticos han buscado conservar el monopolio del poder público, dejando fuera del proceso de toma de decisiones al pueblo mexicano, en quien originariamente reside el poder. Esto implica el ejercicio abusivo del poder. Es absurdo pretender que las candidaturas se condicionen a pertenecer a los partidos políticos; son éstos quienes tienen el monopolio del poder y los únicos que se ven beneficiados con un sistema como éste.

El hecho de que los miembros de los partidos políticos se reserven a sí mismos una posición hegemónica y privilegiada está prohibida en un sistema democrático.

En México se ha dado una confabulación por parte de los partidos políticos, con el propósito de mantener y cerrar las posibilidades de acceso al poder público. Al limitar que son únicos legitimados para solicitar el registro de candidatos a puestos de elección popular, buscan asegurar el ejercicio oligopólico del poder público y de las funciones de gobierno. Se llega entonces al absurdo de proteger a los partidos políticos como si éstos fueran los titulares de los derechos político electorales.

De igual modo, también en el ámbito internacional, la Convención Americana de Derechos Humanos, de la que México es parte desde 1981, en su artículo 23, numeral 1, inciso b) establece que “todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:... de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores...”

Así, es claro que la citada Convención no permite restricción alguna al ejercicio de los derechos políticos de todo ciudadano. Incluso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Jorge Castañeda, reconoció la existencia de otras formas para impulsar candidaturas a cargos de elección popular, cuando ello es pertinente e incluso necesario para favorecer o asegurar la participación política de grupos específicos de la sociedad. El tribunal internacional determinó que la participación en los asuntos públicos de organizaciones distintas a los partidos políticos, se justifica si éstas participan con la finalidad de garantizar la expresión política legítima cuando se trate de grupos ciudadanos que de otra forma podrían quedar excluidos de esa participación.

Por ello, la prerrogativa de votar y ser votado sin pertenecer al partido político alguno debe ser respetada y protegida por todas nuestras autoridades en la materia, sin sujetaría a condiciones de carácter discriminatorio contrarios no sólo al Estado democrático de derecho, sino a las normas internacionales que regulan los derechos humanos.

En efecto, las razones expresadas en los instrumentos internacionales, así como en su interpretación, los cuales, a partir de la reforma del año 2011, en materia de derechos humanos son obligatorios para todas nuestras autoridades, permiten sostener que si los partidos políticos dejan de cumplir con el fin por el cual fueron instituidos –es decir, de

contribuir a la integración de la representación nacional– el privilegio que en exclusividad tienen para proponer candidatos a cargos de elección popular se traduce en una medida desproporcional y violatoria al derecho humano de igualdad. En este escenario, las razones internacionales exigen formas distintas a los partidos políticos para ejercer el derecho humano al sufragio pasivo, ya que de lo contrario un grupo importante de la sociedad se queda excluido de representación política.

Insistimos, si tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como la propia Convención Americana de Derechos Humanos y otros tratados internacionales en los que el Estado Mexicano es parte, no prevén restricciones al ejercicio de los derechos políticos de todo ciudadano de votar y ser votado, y mucho menos prevén que un ciudadano debe ser postulado por un partido político para ser candidato a un cargo de elección popular, resulta indispensable reformar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para eliminar del procedimiento de registro de candidatos, el derecho exclusivo, monopólico y antidemocrático de los partidos políticos, de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.

Por las consideraciones anteriormente expuestas, es que propongo la presente iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se deroga el numeral 1 del artículo 218 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**

**Artículo Único.** Se deroga el numeral 1 del artículo 218 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para quedar como sigue:

#### **Artículo 218**

1. Se deroga.
2. ...

#### **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 28 de febrero de 2012.— Diputado Manuel Jesús Clouthier Carrillo (rúbrica).»

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

## ARTICULO 107 CONSTITUCIONAL - LEY DE AMPARO

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Adolfo Rojo Montoya, del Grupo Parlamentario del PAN

El que suscribe, diputado Adolfo Rojo Montoya, perteneciente a esta LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y demás relativos y aplicables de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente, iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se reforma el artículo 105 de la Ley de Amparo y se adiciona el artículo 105 Bis del mismo ordenamiento legal bajo el siguiente

### Planteamiento del Problema

La presente iniciativa de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley de Amparo que pretende puntualizar algunos de los problemas constitucionales y legales que obstaculizan el logro del cumplimiento de las sentencias de amparo.

Tales problemas afectan tanto a las partes como a los tribunales, y consisten en lo que se podrían considerar ineficiencias legales, o bien lo que algunos autores llamarían antinomias, es decir, inconsistencias entre el texto legal y la finalidad de la institución misma.

En ese sentido, se pretende cambiar el sistema de cumplimiento de sentencias de amparo para otorgarle mayores medios a los tribunales de amparo, para hacer efectivos sus requerimientos, tanto en tiempo como en forma. En concreto, la imposición de multas y arrestos a los titulares, en montos adecuados, antes de llegar al incidente de inejecución.

### Exposición de Motivos

En base en diversos estudios e investigaciones en las que intervino la **Barra Mexicana, Colegio de Abogados**, se considera oportuno presentar el proyecto de decreto que reforma la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se reforma el artículo 105 de la Ley de Amparo y se adiciona el artículo 105 Bis del mismo ordenamiento legal.

El cumplimiento de las ejecutorias de amparo presenta en gran medida el mismo problema que la ejecución de las sentencias de todos los procedimientos en que los particulares reclaman prestaciones de dar, hacer o no hacer. Concretamente, por lo que al cumplimiento de las obligaciones se refiere, existen obstáculos para dar una cabal ejecución a las sentencias, en virtud de múltiples razones, las cuales pueden ser clasificadas en dos grupos: imposibilidades jurídicas e imposibilidades materiales. Las razones para explicar el incumplimiento de una sentencia pueden tener su origen en situaciones que van desde la insolvencia de la parte condenada, hasta la simple rebeldía ante las órdenes judiciales, aun cuando las partes hayan sometido su conflicto a la potestad de un juzgador, recibido garantía de audiencia, y su responsabilidad haya sido demostrada en juicio.

De acuerdo con las leyes mexicanas que prevén los procedimientos encaminados a tutelar diferentes tipos de derechos, existen por un lado vías de ejecución de sentencia que se siguen a instancia de parte y otros procedimientos cuyo seguimiento se ordena practicar de oficio<sup>1</sup>. Ejemplos de estos extremos son la ejecución de las sentencias civiles y las sentencias de amparo.

Dependiendo del tipo de derechos que se encuentren en disputa, la ley ordena y prevé diferentes tipos de medidas para garantizar su cumplimiento. Incluso la ley misma, en algunos casos, ordena la intervención de los jueces y del Ministerio Público, para velar por el cumplimiento de ciertos deberes y la realización de situaciones que son consideradas por el estado como de suma importancia.

Asimismo, el sistema jurídico mexicano da a la ejecución de las sentencias de amparo una gran importancia y, por lo tanto, ordena en su ley reglamentaria que los jueces deben llevar a cabo todos los actos que sean necesarios para velar por el cumplimiento de las mismas, y que ningún expediente de amparo puede ser archivado sin que la sentencia se haya cumplido<sup>2</sup>.

En general, el efecto de las sentencias de amparo es el de restituir, o bien respetar la garantía violada, o, dicho en otras palabras, el de volver las cosas al estado que guardaban antes del acto de autoridad, el cumplimiento de las sentencias de amparo puede ser de la más diversa índole. Existen tantos cumplimientos de sentencia, como actos de autoridad violatorios de garantías. El juicio de amparo procede en contra de todo tipo de autoridades administrativas, legislativas y judiciales.

En ese sentido, las autoridades administrativas, aquéllas encargadas de cumplir con funciones ejecutivas, debido a la naturaleza de sus actos, producen con frecuencia actos que tienen efectos materiales directos sobre las personas. Por ejemplo, la autoridad, comúnmente, con fines que podrían llamarse de interés público, como la ejecución de políticas sociales, afecta intereses de particulares.

Los casos pueden ir desde los más simples –como, por ejemplo, el decomiso de mercancías importadas al país, en cuyo caso la autoridad considera que dicha importación está prohibida, y ordena su retención, causando graves pérdidas al quejoso, no sólo por la pérdida de la mercancía, sino también por los perjuicios que pudiera sufrir a causa de la cancelación de contratos con terceros, menoscabo en su reputación como comerciante, entre otras cosas, hasta casos en los que la autoridad administrativa decide expropiar una propiedad del particular con el objeto de emplearla para la realización de un proyecto para dar productos o servicios a la población, o para el gobierno mismo.

Entre estos dos casos, caben una gran cantidad de posibles situaciones que ocasionan desde la confiscación de sus bienes, la expropiación de sus casas, sus terrenos y todo lo que se encuentre en ellos, como lo podría ser una fábrica o planta de producción, con una gran variedad de finalidades, como la construcción de carreteras, presas, pozos petroleros, aeropuertos, hospitales.

Cuando se concede el amparo en contra de actos de este tipo, a menudo dicha concesión se halla en condiciones de ejecutarse mucho tiempo después de haberse llevado a cabo el acto de autoridad. Esto se debe a que, en principio, las cargas de trabajo de los tribunales de amparo provocan que, para llegar a una sentencia firme, el quejoso tenga que esperar como mínimo algunos meses. Sin embargo, en muchas ocasiones los casos son muy complicados y la etapa de ejecución es lo que toma más tiempo.

En esa tesitura, el transcurso del tiempo y el descuido en el manejo de los bienes mencionados por parte de la autoridad, puede ocasionar deterioro en éstos. Asimismo, estos bienes pueden haber dejado de existir en virtud de la acción de la autoridad, o bien de algún caso fortuito o fuerza mayor. Igualmente, puede suceder que los bienes del quejoso no han dejado de existir; sin embargo, se da una franca rebeldía por parte de la autoridad para cumplir la sentencia. También puede ocurrir que la autoridad responsable haya invertido cuantiosos recursos en la propiedad del quejoso y esto le haya generado incluso mejoras que hagan que la posible restitución no sólo volviese las cosas al estado en el que encontraban, sino que aumentara el patrimonio del quejoso.

Por ende, todas estas circunstancias se ven involucradas en el problema del cumplimiento de la sentencia de amparo. Como se ha dicho, ningún expediente puede archivarse hasta que se haya verificado el cumplimiento de la sentencia.

En cuanto al cumplimiento de las sentencias de amparo una vez que se le ha notificado a la autoridad sobre la sentencia definitiva de amparo, en el mismo oficio el juez debe requerirle para que en el término de veinticuatro horas informe sobre el cumplimiento que le ha dado. La autoridad responsable puede emitir un acto en cumplimiento a la sentencia, o bien, puede permanecer pasivo ante el requerimiento. Si emite un cumplimiento, obviamente este acto no puede calificarse como válido hasta que es revisado y calificado por el juez de amparo. De manera que, de entrada, dependiendo de la existencia de una respuesta de la autoridad o no, el quejoso se encuentra ante varios caminos que lo llevan a diferentes tipos de acciones.

En el caso en el que sí exista una respuesta de la autoridad, el juez debe dar vista al quejoso para que manifieste lo que a su interés convenga. El quejoso puede manifestar su inconformidad ante el juez y pedirle que vuelva a requerir a la autoridad responsable, o bien, manifestar que está de acuerdo con el cumplimiento dado a la sentencia. En ambos casos el juez, de oficio, debe estudiar el cumplimiento y emitir un auto en el cual determine si la sentencia se encuentra cumplida o no. Independientemente de la opinión del quejoso, el juez puede determinar si la sentencia se ha cumplido.

En el caso contrario, el juez puede volver a requerir a la autoridad responsable o bien a su superior jerárquico cuantas veces sea necesario para lograr el cumplimiento de la sen-

tencia. Si el quejoso no está de acuerdo con la resolución con la cual el juez tuvo por cumplida la sentencia, puede acudir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) con la tramitación de un incidente de inconformidad. La SCJN debe decidir, sin ulterior recurso, si, en efecto, la sentencia se encuentra cumplida o no<sup>3</sup>.

Ahora bien, ante el cumplimiento de la autoridad, dependiendo muchas veces de los efectos del amparo, el quejoso puede promover la queja como incidente, por considerar que el cumplimiento se dio en exceso o en defecto. Es decir, que el acto con el que la autoridad pretende dar cumplimiento a la sentencia se queda corto o sobrepasa los efectos del amparo. El tribunal de amparo que conoce del cumplimiento es el encargado de resolver dicho incidente y, contra la resolución, el quejoso puede interponer el recurso de queja, el cual será resuelto por un tribunal colegiado. Igualmente, en algunos casos, cuando el acto emitido en cumplimiento es idéntico al acto que dio origen al juicio de amparo, el quejoso puede promover un incidente de repetición de acto reclamado. El juez es el encargado de resolver y, en su caso, el quejoso puede promover un incidente de inconformidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>4</sup>.

Finalmente, existe la posibilidad de que, ante el cumplimiento, lo que proceda sea la promoción de un nuevo juicio de amparo. Lo cual, obviamente, vuelve a iniciar todo un procedimiento nuevo y distinto.

No se pretende abundar en los diferentes efectos de los juicios de amparo que dan lugar a todas estas clases de procedimientos. Sin embargo, respecto de la queja, sólo diré como regla general que si el efecto de la sentencia de amparo es muy específico, la queja como incidente será con mayor probabilidad el recurso correcto a promover, mientras que si el amparo fue como lo suelen llamar “para efectos”, en general lo procedente será un nuevo amparo. Asimismo, si el cumplimiento es un acto idéntico, o al menos basado en la misma fundamentación y motivación, el incidente de repetición de acto reclamado será el procedimiento a iniciar.

Por otro lado, en el supuesto del incumplimiento total, como se mencionó, el juez se encuentra obligado a ordenar a la autoridad responsable, incluso por conducto de su superior jerárquico, el cumplimiento de la ejecutoria. En caso de que la autoridad responsable no haga caso a los requerimientos del juez y se muestre rebelde en contra de la obligación de cumplir con la sentencia, el quejoso puede promover el incidente de inejecución de sentencia, el cual debe

ser resuelto por la SCJN. En caso de que el incidente sea fundado, la consecuencia es la remoción de la autoridad y su consignación<sup>5</sup>.

Además de la rebeldía de la autoridad, el incumplimiento de la sentencia puede deberse a la imposibilidad material o jurídica del cumplimiento de la sentencia. Diversas situaciones como la destrucción, la transformación o la ocupación por terceros de los bienes del quejoso pueden tener como consecuencia que se actualicen estas imposibilidades materiales y jurídicas.

Ante esta circunstancia, el quejoso puede solicitar la tramitación del incidente de daños y perjuicios o cumplimiento sustituto. Igualmente, si el asunto se encuentra en trámite de cumplimiento ante la SCJN, ésta puede ordenar, de oficio, el cumplimiento sustituto de la sentencia, si considera que de cumplirse ordinariamente los perjuicios que sufriría la sociedad serían mayores que los beneficios económicos que percibiría el quejoso. En el diagrama se ubican los diferentes caminos que puede seguir el cumplimiento de la sentencia.

En ese sentido, se señalan algunos problemas en cuanto a la ejecución de las sentencias de amparo a la luz de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución.

El problema del cumplimiento de la sentencia de amparo trae aparejadas cuestiones debatibles, como lo son la eficiencia de la destitución y consignación de la autoridad responsable, la vaguedad sobre el concepto de excusabilidad del incumplimiento de la sentencia, la facultad de la SCJN de determinar oficiosamente el cumplimiento sustituto y, finalmente, la dificultad de dicho tribunal para evaluar la afectación de la sociedad y los beneficios económicos del quejoso en el caso de cumplimiento.

En cuanto a la amenaza de la destitución y consignación, la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución, así como el artículo 105 de la Ley de Amparo, prevén la posibilidad de la destitución y la aplicación de sanciones penales a las autoridades responsables que no cumplan con la sentencia de amparo.

En términos prácticos, la posibilidad de destitución y consignación de la autoridad responsable que no acata lo ordenado en una sentencia de amparo parece ser una amenaza no creíble. En toda la historia del juicio de amparo, el total de autoridades destituidas y consignadas es muy bajo. De entrada, la dificultad que implica la destitución de una au-

toridad responsable, va ligada directamente con el poder jurídico y político que ésta tiene. La posibilidad de dichas sanciones se concreta únicamente a través de los incidentes de denuncia de repetición de acto reclamado e incidente de inejecución.

De lo antes mencionado, el supuesto más relevante es el previsto en el incidente de inejecución de sentencia. En este procedimiento, la SCJN ha emitido ciertos criterios interesantes, sobre los cuales hablaremos más adelante. Pero primero creo que es más conveniente hablar de la destitución y consignación por sí solas, en ausencia de supuestos como lo son la excusabilidad y el principio de cumplimiento.

La amenaza de destitución y consignación pierde fuerza y, por lo tanto, eficacia mientras más alto sea el nivel jerárquico de la autoridad responsable. Tal vez, la destitución de un policía o de un agente aduanal no parece ser tan descabellada.

Sin embargo, la destitución de un juez, de un secretario de estado o de un presidente municipal, parece muy difícil de ordenar. De entrada, la destitución del titular de un órgano de elección popular, o bien de uno designado por un funcionario electo popularmente, puede convertirse en un problema político.

En los casos en los que las autoridades responsables son funcionarios de alto nivel, la destitución y consignación se convierte en una amenaza no creíble. Al no ser aplicada, la sanción se vuelve ineficaz, puesto que no es capaz de obligar a la autoridad a cumplir con la sentencia de amparo. Si la amenaza de destitución y cárcel parece una sanción demasiado grave como para ser cumplida, tal vez en lugar de que la Constitución previese una sola sanción para estos casos sería conveniente que se regulase y se facultase a los tribunales de amparo para imponer sanciones pecuniarias muy altas al funcionario, a pagar de su patrimonio. Así las cosas, tal vez se resolverían los casos en los que el incumplimiento se da por tozudez o desidia. Los casos en los que el incumplimiento se debe a problemas políticos de gran alcance parece ser que la solución legal es todavía más difícil de alcanzar.

Por otro lado, la SCJN ha determinado que la destitución solamente procede cuando existe franca rebeldía por parte de la autoridad responsable. Así pues, si del expediente se desprende que la autoridad responsable ha llevado a cabo ciertos actos con la finalidad de cumplir o iniciar el cumpli-

miento de la sentencia, la destitución no es factible, no obstante que haya transcurrido mucho tiempo, o bien parezca que la autoridad responsable ha sido negligente y dilatado la ejecución<sup>6</sup>. Este criterio de la SCJN contribuye al retraso del cumplimiento de las sentencias de amparo, puesto que permite a la autoridad responsable demorarse mucho en la ejecución de la sentencia con el simple hecho de mostrar un principio de ejecución. Creo que este criterio debería revizarse para asegurar la pronta expedición de justicia.

Por último, la destitución de la persona titular del puesto no conlleva necesariamente el cumplimiento de la sentencia. Si el funcionario es destituido, la persona que venga a ocupar el puesto vacante será la nueva encargada de cumplir y si concurren los problemas apuntados anteriormente, no importa cuántas autoridades sean destituidas, la sentencia no será cumplida.

En esa tesitura, la determinación oficiosa del cumplimiento sustituto por la SCJN anteriormente a la reforma que facultó a la SCJN para ordenar de oficio el cumplimiento sustituto, sólo el quejoso estaba legitimado para solicitar la tramitación del incidente de daños y perjuicios o cumplimiento sustituto. Se dejaba a elección de éste el soportar cuanto tiempo fuese necesario para el cumplimiento de la sentencia, o bien, optar por el cambio de obligación.

La razón de la reforma a la Constitución obedece en primera instancia a la necesidad de acelerar el cumplimiento de las sentencias de amparo y evitar una causa más del rezago del Poder Judicial de la Federación. Igualmente, la necesidad de contar con una alternativa para poder satisfacer la pretensión del quejoso ante posibles circunstancias que harían nugatoria la sentencia de amparo, impulsó la necesidad de contar con un procedimiento de daños y perjuicios.

Otra de las causas, es la realidad a la que muchas veces se han enfrentado las partes y los jueces, al ver que el cumplir las sentencias de amparo pudiese resultar socialmente más costosos que una segunda alternativa en la que se indemnizara al quejoso, pagándole con otra prestación equivalente a su derecho.

Las razones apuntadas para la introducción del cumplimiento sustituto son muy válidas; sin embargo, dejar al arbitrio de la autoridad la determinación oficiosa de una elección que en principio es un derecho del quejoso, es ineficiente al menos para el propio quejoso. Lo es puesto que el propio quejoso es quien conoce mejor que nadie sus preferencias y lo que le puede ser más beneficioso. Es aven-



turado pensar que la SCJN es capaz de calcular la mejor decisión, y tomarla en lugar del propio particular.

El problema es que en algunos casos, cumplir la sentencia legalmente puede afectar intereses de terceros determinados o, inclusive, indeterminados que pueden ser valorados contra los intereses del quejoso. El problema en sí, también implica la evaluación de los perjuicios de la sociedad y los beneficios económicos del quejoso.

A menos que la SCJN fuese capaz de conocer o calcular las necesidades y preferencias del quejoso, una decisión de este tipo corre el riesgo de compensar al quejoso con menos de lo que éste desearía recibir. Aun cuando esta facultad está poco explorada, lo ideal sería que tomada la decisión del cumplimiento sustituto por la SCJN, hubiera garantía de audiencia para el particular en cuanto a los daños y perjuicios sufridos y en ese caso el quejoso podría manifestar lo que considera ideal para indemnizarlo.

Sin embargo, para este entonces, la SCJN ya habría decidido que el cumplimiento ordinario no sería posible, situación que lo dejaría, de entrada, únicamente con una segunda mejor opción. La reforma al artículo 105 de la Ley de Amparo no es clara en este aspecto. Únicamente indica que una vez que la SCJN haya determinado el cumplimiento sustituto, enviará los autos al tribunal de amparo que haya conocido del asunto para la determinación de la cuantía y el método con el que se vaya a cumplir la sentencia.

Concepto de beneficios económicos: La Constitución no prevé, por supuesto, la manera de calcular los beneficios económicos del quejoso, ni la afectación de la sociedad o de terceros. Sin embargo, la intención de la reforma parece ser clara. No se debe ejecutar la sentencia de amparo cuando socialmente esto implique más perjuicios que beneficios. Habrá casos en los que sea evidente la afectación, por el número de personas involucradas, o bien por las posibles prestaciones que para la sociedad implique a cambio de la violación de garantías.

Pudiese ser que a simple vista dichas diferencias sean notorias. Sin embargo, puede haber casos en los que el quejoso genere con el ejercicio de su derecho violado beneficios adicionales a la sociedad y que en el presente, o incluso a futuro, éstas sean más valiosas que los beneficios para la sociedad como consecuencia de la no ejecución del cumplimiento ordinario. Este tipo de evaluaciones por parte de la SCJN no pueden ser menores ni superficiales.

Por lo tanto, aun cuando ni la Constitución ni la Ley de Amparo sean explícitas en ese sentido, y en observancia a las formalidades del procedimiento, considero que antes de que la Corte decidiese oficiosamente ordenar el cumplimiento sustituto, la ley debería ordenar a la Suprema Corte dar garantía de audiencia al quejoso. La tramitación de un incidente bastaría para que se cumpliera con esto. En dicha oportunidad de defensa, el quejoso podría exponer las razones por las cuales consideraría más beneficioso para la sociedad el cumplimiento ordinario de la sentencia.

Asimismo, podría argumentar simplemente por qué considera que no se causa afectación a la sociedad o a terceros. Si lograrse demostrar la ausencia de afectación a estos grupos, ni siquiera tendría que argumentar sobre sus beneficios económicos puesto que, evidentemente, desde el punto de vista social el beneficio sería positivo. Finalmente, tal vez el quejoso tendría que demostrar que con el cumplimiento ordinario y la continuación del ejercicio de su derecho, los resultados serían más beneficiosos para la sociedad que el cumplimiento sustituto.

Por lo que, se refiere al concepto de incumplimiento inexcusable, éste se analizará dentro del siguiente inciso, el cual comprende el estudio del incidente de cumplimiento sustituto o de daños y perjuicios, según su regulación en la Ley de amparo. En realidad, lo regulado por la fracción XVI del artículo 107 constitucional, relativo al incidente de inejecución de sentencias, está íntimamente relacionado con el cumplimiento sustituto.

El incumplimiento de las sentencias de amparo, el incidente de inejecución y el cumplimiento sustituto. Habiendo puntualizado algunas cuestiones que son capaces de causar incertidumbre respecto de la ejecución de las sentencias de amparo en los casos en los que la autoridad responsable no cumple con la sentencia de amparo, así como la posibilidad de que la Suprema Corte, ante la contumacia de la autoridad, decida ordenar el cumplimiento sustituto, en las siguientes líneas haremos una breve revisión y explicación específicamente de las reglas más relevantes del cumplimiento sustituto o de daños y perjuicios, a la luz de la Ley de Amparo y algunos criterios de los tribunales, en particular del criterio de la Suprema Corte de Justicia sobre la manera de compensar al quejoso en el cumplimiento sustituto, definido en la jurisprudencia P./J. 99/97 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, derivada de la Contradicción de tesis 23/97, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Tercero en Materia Administrativa del Primer Circuito y publicada en el Sema-

nario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VI, del mes de diciembre de 1997, página 8 de rubro y texto:

**“Ejecución de sentencias de amparo. Reglas para cuantificar el pago en el incidente de daños y perjuicios para su cumplimiento sustituto.** El incidente de daños y perjuicios previsto en el último párrafo del artículo 105 de la Ley de Amparo, en cuanto constituye un procedimiento a través del cual se logra el cumplimiento sustituto de la sentencia, no concede al quejoso más que el derecho a obtener una suma de dinero que corresponda al valor económico de las prestaciones de dar, hacer o no hacer que la sentencia imponga a la responsable o a la autoridad encargada de la ejecución, como si ésta se hubiera realizado puntualmente, sin que incluya conceptos o prestaciones distintas de las comprendidas en la sentencia, como sería el pago de las ganancias lícitas que el quejoso dejó de percibir con motivo del acto reclamado (perjuicios), pues la creación de esta vía incidental no obedeció a la intención legislativa de conferir al quejoso una acción de responsabilidad civil por naturaleza distinta de la acción de amparo, sino la de permitir a quienes no han podido lograr la ejecución de la sentencia de amparo, acceder a una situación de reparación equiparable a la de quienes han logrado el acatamiento ordinario del fallo, razón por la cual la cuantificación del pago en esta vía debe efectuarse analizando cuidadosamente la naturaleza del acto reclamado y de la prestación debida por la autoridad, ya que en ocasiones no es fácil distinguir entre el valor económico de esta última y el de otras prestaciones, como sería el lucro dejado de obtener, considerando, por ejemplo, que no es lo mismo acatar una sentencia de amparo concedida en contra de un acto de apoderamiento o destrucción de una cosa, en que la prestación debida es la devolución de la cosa o, en vía sustituta, el pago de su valor al momento de ejecutarse el fallo, que cumplir una sentencia que otorga el amparo en contra del cese de un servidor público, en el que la prestación debida es su restitución en el cargo con el pago de los haberes que debió devengar o, en vía sustituta, el pago de tales haberes y de una cantidad adicional que represente el valor económico que para el quejoso ocasione ser separado del cargo.”

Como se dijo en el apartado anterior, en el capítulo XII de la Ley de Amparo, del artículo 104 al 113, se regula el cumplimiento de las sentencias de amparo. En particular, el artículo 105 regula el procedimiento que debe seguir el tribunal de amparo para lograr el cumplimiento de la sentencia. El último párrafo de dicho numeral, permite al quejoso so-

licitar que se dé por cumplida la sentencia mediante el pago de daños y perjuicios. En este punto es preciso aclarar que aunque la SCJN tiene la facultad de ordenar el cumplimiento sustituto en los casos que ella conoce, la facultad de solicitarlo le corresponde originalmente al propio quejoso y, excepcionalmente, el juez de distrito podrá determinarla cuando la imposibilidad de cumplimiento sea evidente.

La reforma del artículo 105 de la Ley de Amparo, de diecisiete de mayo de dos mil uno, prácticamente repite lo ya ordenado por el artículo 107, fracción XVI de la Constitución. El texto de la reforma parece dejar al tribunal de amparo que conoce del cumplimiento, la facultad para determinar el monto y el modo como se dará el cumplimiento sustituto. En este sentido, la jurisprudencia ha determinado que el incidente de cumplimiento sustituto o de daños y perjuicios se tramita conforme a lo previsto para los incidentes en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Puede considerarse que en el incidente se oíría a las partes únicamente para que argumentasen sobre el modo o la cuantía del cumplimiento. Sin embargo, la decisión de la Suprema Corte ya estaría tomada sin garantía de audiencia para el quejoso respecto de la opción del cumplimiento sustituto.

Por ende, el quejoso es el titular del derecho violado, en principio le corresponde a él, ante la posibilidad de un incumplimiento por razones de diversa índoles, el optar por cambiar el deber de hacer o dar una cosa en particular, por el de dar una suma de dinero.

Y es que en el sistema de derecho mexicano, el procedimiento de ejecución de sentencia en el juicio de amparo es sumamente *sui géneris* (*propio genero*), ya que en el mismo no existe una vía de apremio como tal. La ejecución en contra del estado es difícil de ser lograda por medios coactivos<sup>7</sup>. Sin embargo, dada la importancia y particular naturaleza del juicio de amparo, su capítulo de cumplimiento de sentencias permite, incluso, ante la pasividad de la autoridad responsable, que sea el mismo juez de amparo quien la ejecute, si la naturaleza del cumplimiento lo permite<sup>8</sup>.

Sin embargo, como se ha dicho, existen casos en los que el cumplimiento de la sentencia de amparo se dificulta para la autoridad responsable, y el mismo juez de amparo no puede ejecutarla por sí mismo, ya que la particularidad de la violación de garantías implica obligaciones de dar o hacer íntimamente relacionadas con la autoridad responsable.

Asimismo, este tipo de situaciones en las que existe imposibilidad material y jurídica que hacen el cumplimiento de la sentencia sumamente difícil, y en las que la imposibilidad de la autoridad responsable es excusable, precisamente debido a dichas imposibilidades, se ha dado la creación en la Ley de Amparo del cumplimiento sustituto de las sentencias, o bien, cumplimiento por daños y perjuicios.

Los elementos relevantes para lograr un somero conocimiento de dicha figura se resumen en cuándo se puede o debe promover dicho incidente, los sujetos legitimados para promoverlo, qué debe entenderse por la imposibilidad de incumplimiento por parte de la autoridad responsable y finalmente cómo debe hacerse la resolución judicial en la que se determinan la fijación de daños y perjuicios.

Podríamos considerar que las reglas básicas sobre los requisitos para la procedencia del incidente de cumplimiento sustituto son los siguientes:

- a. La existencia de una sentencia que haya concedido el amparo y protección de la justicia federal.
- b. La existencia de una dificultad jurídica o de hecho para realizar la prestación debida por la autoridad al quejoso, y que la naturaleza del acto permita que en lugar de las obligaciones derivadas de la ejecutoria de amparo, se paguen al quejoso daños y perjuicios, pues entonces se justifica la entrega a éste de una prestación diversa a la que obtuvo en el amparo.
- c. La exteriorización de la voluntad de la parte quejosa, quien finalmente es la titular de la acción constitucional, de optar por el cumplimiento sustituto del fallo de amparo, a pesar de la facultad de la SCJN de determinarlo oficiosamente.
- d. Para la procedencia del incidente de cumplimiento sustituto no se requiere de la substanciación previa del incidente de inejecución de sentencia, o del recurso de queja por exceso o defecto en la ejecución, ni tampoco el transcurso de un lapso determinado. Su apertura puede efectuarse en cualquier momento, siempre y cuando concurren todos los requisitos apuntados.<sup>9</sup>

Según se advierte de la interpretación que los tribunales han hecho del artículo 105 de la Ley de Amparo, lo regular es que quien solicite el cumplimiento sustituto, o daños y perjuicios, sea el propio quejoso<sup>10</sup>. Sin embargo, esto no impide que sea el propio tribunal que conoce del juicio, quien dé

vista al quejoso requiriéndole, si opta por el cumplimiento mediante el incidente de daños y perjuicios, o bien si desea seguir adelante con el procedimiento regular de cumplimiento de sentencia. Inclusive, ante la evidente imposibilidad de la ejecución ordinaria de la sentencia, el juez de distrito podría hacer ver al quejoso que la única opción que le queda es la promoción del incidente de cumplimiento sustituto o de daños y perjuicios<sup>11</sup>.

De igual forma, los tribunales han interpretado que la misma autoridad responsable en el juicio debe manifestar la imposibilidad material o jurídica de cumplir con la sentencia, e inclusive pueden demostrar dichos impedimentos para efectos de liberarse de una posible destitución y consignación, en términos de los artículos 105 de la Ley de Amparo y 107, fracción XVI, de la Constitución<sup>12</sup>.

El criterio de los tribunales no es claro sobre la posibilidad de que sea la misma autoridad quien inicie el incidente de daños y perjuicios al demostrar su imposibilidad de cumplimiento. Sin embargo, parece ser que la misma debería ser, al menos, suficiente para instar al tribunal para que diese vista al quejoso en los términos descritos, y éste pudiese optar por dicha forma de cumplimiento<sup>13</sup>.

Aun así, de la interpretación que los tribunales han hecho de los dos artículos citados anteriormente, parece ser que debe existir, en principio, una imposibilidad, o bien, como la constitución lo llama, un obstáculo insuperable para que sea procedente el cumplimiento sustituto. El concepto de insuperabilidad no se encuentra definido ni en la Ley de Amparo ni en la propia Constitución. Tampoco la jurisprudencia ha definido qué debe entenderse por tal. Parece ser que se deja al criterio del tribunal de amparo el determinar si en efecto existe dicho obstáculo insuperable.

La misma jurisprudencia no indica con claridad los pasos a seguir por el juez de amparo, por el quejoso y por la propia autoridad para la procedencia del cumplimiento sustituto. Según se advierte de los criterios analizados, no es necesario agotar el procedimiento de incidente de inejecución de sentencia ante la SCJN, para poder dar inicio al incidente de daños y perjuicios<sup>14</sup>. Esto es así, puesto que basta que se haga el manifiesto de la imposibilidad jurídica o material, el obstáculo insuperable, y que el quejoso lo pida, para que proceda la tramitación del incidente.

Quedará al arbitrio del juez de amparo determinar sobre la procedencia del incidente al resolver sobre el mismo. Aunque la jurisprudencia no es clara, considero que no es carga

del quejoso el demostrar la procedencia del incidente en este sentido, sino que dichos elementos se deben desprender del propio expediente en relación con los diversos requerimientos hechos a la autoridad responsable, su contestación a la vista con el planteamiento del incidente y, por supuesto, a los informes que en particular rinda ésta para tratar de demostrar la imposibilidad ante la que se enfrenta para cumplir.

Por otro lado, la mencionada fracción XVI del artículo 107 constitucional, reformado en mil novecientos noventa y cuatro, reforma que entró en vigor el diecisiete de mayo de dos mil uno, faculta a la SCJN para la determinación oficiosa del cumplimiento sustituto. Esta forma de cumplimiento de las sentencias de amparo podrá ser ordenado por este máximo tribunal siempre y cuando la naturaleza del acto reclamado lo permita, se hubiese determinado el incumplimiento o la repetición del acto reclamado, si es que la ejecución de la sentencia como tal afecta gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso.

La imposibilidad del incumplimiento es difícil de determinar. La interpretación de la SCJN indica que no importa si la imposibilidad radica en un problema jurídico o material. Del estudio de la fracción XVI de la Constitución, se puede inferir que el incumplimiento deber ser excusable.

De lo contrario, a la luz de dicha norma, lo único que procedería sería no el cumplimiento sustituto sino el incidente de inejecución de sentencia con efectos de destitución del cargo y consignación para la autoridad responsable. De acuerdo con nuestra interpretación, la mera rebeldía o falta de voluntad de la autoridad responsable no es capaz de dar lugar a la procedencia del incidente de daños y perjuicios. Ante la ausencia de la imposibilidad material o jurídica, el juez de distrito debería agotar todos los medios a su alcance para lograr el cumplimiento de la sentencia de amparo, a pesar de lo que el propio quejoso pudiese solicitar.

De otra forma, si se dejase la procedencia del cumplimiento sustituto a la mera voluntad del quejoso, el incidente podría tomarse como una acción independiente de la acción generada por la sentencia de amparo, lo cual no puede aceptarse como tal, sino como lo ha dicho la SCJN, sólo como un medio para lograr el cumplimiento cuando éste se encuentra imposibilitado.

Aun así, el concepto de imposibilidad requiere de análisis e interpretación por parte del juez de amparo. Ni la Ley de

Amparo, ni la jurisprudencia, definen lo que debe entenderse por este concepto. Las leyes civiles y penales, y su interpretación, proporcionan en general conceptos menos vagos respecto de lo que constituye una imposibilidad jurídica.

Existen figuras llamadas caso fortuito y fuerza mayor. La característica de ambas, estriba en la ausencia de actos imputables a las partes sobre las cuales recae la obligación de cumplimiento. El caso fortuito implica la liberación de una obligación debido al acontecimiento de un hecho impredecible de la naturaleza que hace imposible o sumamente oneroso el cumplimiento. La fuerza mayor reúne los mismos requisitos. La única diferencia es que la fuerza mayor no es consecuencia de un fenómeno natural, sino de situaciones provocadas por la conducta humana, generalmente independientes de las acciones de las partes contratantes.

Las dos figuras anteriores, en principio, no alteran las condiciones del mercado y, por lo tanto, el valor de mercado de las prestaciones a ser pagadas. La imposibilidad deviene generalmente de la destrucción o inaccesibilidad de las mismas. Sin embargo, también existen casos en los que ciertos hechos o actos externos impredecibles tienen influencia sobre las condiciones de mercado y por ende existe afectación sobre el valor de las prestaciones, haciéndolas sumamente onerosas. En tales casos, el cumplimiento se vuelve imposible.

En ese sentido, no existen conceptos definidos legalmente en cuanto a las figuras de caso fortuito, fuerza mayor y la cláusula *rebus sic stantibus*<sup>15</sup>.

La ley y la jurisprudencia únicamente se refieren a este tipo de situaciones cuando permiten la existencia del cumplimiento sustituto. La simple falta de voluntad de la autoridad responsable no es capaz de dar la procedencia al mismo.

No hay criterios claros sobre lo que debe entenderse para los casos en los que el incumplimiento es inexcusable. La determinación de esta circunstancia queda al arbitrio de la SCJN dependiendo de cada caso. Sin embargo, aún para resolver casuísticamente, la SCJN debe basarse en criterios más claros y predeterminados respecto de lo que se debe entender por la desobediencia inexcusable de un deber, en general.

Al respecto, existen criterios del derecho civil que, para el caso de responsabilidad civil objetiva, definen los casos de culpa o negligencia de la víctima. Se ha determinado que existe culpa o negligencia cuando el obligado ejecuta actos

contrarios a la conservación de la cosa, o deja de ejecutar los que son necesarios para ello. Dichas acciones u omisiones serán inexcusables cuando, de acuerdo a las circunstancias personales de la víctima (edad, capacidad, raciocinio), no le sea perdonable la inobservancia de un deber de cuidado<sup>16</sup>.

Este criterio ilustrativo, ordena que para proveer sobre la excusabilidad de una obligación, se debe atender a las circunstancias particulares de la víctima.

Evidentemente, el caso que nos ocupa no es el de una responsabilidad objetiva en el que la víctima pudo haber dado lugar al daño con motivo de su negligencia o culpa. Sin embargo, por analogía, me parece que el mismo criterio puede aplicarse a las autoridades responsables respecto del cumplimiento de una sentencia de amparo.

Sin embargo, la cuestión a valorar no sería las circunstancias particulares de la persona física titular, sino las características del órgano en sí mismo.

Por ende, el carácter de autoridad, como órgano del estado, encargado de desempeñar funciones públicas, le confiere al análisis de la actuación de la autoridad responsable un grado de exigencia más alto. No puede considerarse por igual el grado de responsabilidad de un particular que el de una autoridad. Hay que tomar en cuenta que lo ordinario es que las autoridades ejercen sus funciones no a capricho sino en cumplimiento de deberes y objetivos previstos en ley.

Regularmente, las metas y finalidades ordenadas por las leyes son consideradas socialmente valiosas. En este sentido, la responsabilidad en el actuar de los funcionarios públicos exige un deber de cuidado mucho más importante que el de un particular. Por lo tanto, el análisis de su actuación ante el incumplimiento de la sentencia de amparo no puede limitarse a estudiar las circunstancias particulares de la persona o de los hechos independientemente de su voluntad, sino también se deben valorar, en primer término, las facultades y deberes propios del órgano, para estar en aptitud de emitir una resolución más eficiente al respecto.

Cabe considerar si el caso fortuito y la fuerza mayor, como circunstancias ajenas a la voluntad de la autoridad responsable, serían excluyentes de su responsabilidad en el caso de un incumplimiento. El caso fortuito como excluyente de responsabilidad se configura legalmente cuando, a pesar de que la conducta del agente activo es lícita, cuidadosa y precavida, surge el daño imprevisible por la concurrencia de

una causa ajena a la actuación no encaminada a producir el hecho<sup>17</sup>.

Parece ser que, para efectos de las sanciones previstas en la fracción XVI del artículo 107 constitucional, la autoridad estaría exenta de responsabilidad penal, cuando concurriese el caso fortuito o la fuerza mayor. Sin embargo, resulta interesante pensar en el cumplimiento sustituto cuando concurren dichas circunstancias imprevisibles. ¿Estará obligada la autoridad a llevar a cabo un cumplimiento sustituto, o desaparecerá la obligación?

En principio, los artículos que regulan el cumplimiento sustituto parecen ordenarlo independientemente de cuál sea la causa que da origen a la imposibilidad del cumplimiento de la sentencia de amparo, sean éstas jurídicas o materiales. En el derecho civil y penal, el caso fortuito excluye de responsabilidad al causante del daño siempre y cuando su actuar sea lícito. En este sentido, si consideramos que la concesión del amparo deriva precisamente de una ilicitud de la conducta de la autoridad responsable, entonces, aún el caso fortuito no es capaz de liberar a la autoridad responsable del cumplimiento de la sentencia de amparo. Por lo tanto, si el caso fortuito o inclusive la fuerza mayor hacen imposible el cumplimiento ordinario de la sentencia, entonces dichos supuestos deben dar origen necesariamente a la posibilidad del cumplimiento sustituto.

En cuanto a la resolución judicial, en sentido de de la fijación de daños y perjuicios. Una vez que la parte quejosa manifieste que opta por el cumplimiento sustituto o el pago de daños y perjuicios, o bien la SCJN lo ordene, el tribunal de amparo que conoce de la ejecución abrirá el incidente relativo.

Durante la tramitación del incidente, el tribunal aplicará las reglas establecidas en el Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado supletoriamente a la Ley de Amparo, principalmente aquéllas que contemplan los artículos 358 al 364, relativo a los incidentes.

El monto que se fije por concepto de indemnización, no concederá al quejoso más que el derecho a obtener una suma de dinero que corresponda al valor económico de las obligaciones de dar, hacer o no hacer, que la sentencia imponga a la responsable o la autoridad encargada de la ejecución, como si ésta se hubiera cumplido puntualmente, sin incluir conceptos o prestaciones distintas de las comprendidas en la sentencia, como sería el pago de las ganancias lícitas que el quejoso dejó de percibir con motivo

del acto reclamado, esto es, los perjuicios que pudo haber sufrido<sup>18</sup>.

Una vez que la resolución en el incidente de cumplimiento sustituto haya adquirido firmeza, el juez de distrito deberá vigilar que las autoridades responsables acaten y cumplan con exactitud lo resuelto en la interlocutoria respectiva y que, en el supuesto de que no se acate, abra el incidente de inejecución de sentencia y remita el expediente a la SCJN, para los efectos de la aplicación de la fracción XVI, del artículo 107 de la Constitución.

En particular, sobre el monto de la indemnización, se puede fijar por convenio entre las partes, o bien por el incidente respectivo tramitado ante el juez de distrito, o, en su caso, por lo decidido en definitiva por el tribunal colegiado a través del recurso de queja.<sup>19</sup>

El hecho consistente en que el monto de la indemnización sólo concede al quejoso el valor económico de las prestaciones a las que se encuentra obligada la autoridad responsable en virtud de la sentencia de amparo, se debe a que la SCJN ha interpretado en la jurisprudencia mencionada que el derecho al cumplimiento sustituto no es equiparable a una acción de daños y perjuicios por responsabilidad civil cuya naturaleza es distinta a la de amparo, sino únicamente es una alternativa para lograr el cumplimiento de la sentencia.

En ese sentido, la SCJN en sus sentencias no define lo que debe entenderse por el valor económico de las prestaciones. Sin embargo, siguiendo la línea de interpretación del máximo tribunal y de la propia Ley de Amparo, el cual considera que la concesión del amparo tiene por efecto la restitución del goce de la garantía violada, entonces, el valor económico debería ser el valor de mercado presente de las prestaciones a las que se encuentra obligada la autoridad.

Asimismo, se debe entender, puesto que dicha interpretación es congruente con la finalidad de las sentencias de amparo, la cual es restablecer, restituir, volver las cosas al estado en el que se encontraban hasta antes de la ejecución del acto de autoridad que dio lugar a la violación de garantías.

En sus mismas ejecutorias, la SCJN indica con ejemplo, que en el caso de despidos injustificados, sobre los que la sentencia conceda el amparo, el cumplimiento sustituto sí debe comprender los salarios dejados de percibir.

Este último caso, parece ser una excepción a la regla, puesto que los salarios no percibidos desde el despido injustificado, no pueden ser otra cosa más que ganancias lícitas dejadas de percibir, también conocidos por el derecho civil como Perjuicios<sup>20</sup>.

Con este criterio la SCJN establece propiamente una regla de compensación para transformar las obligaciones de las autoridades. Dicha regla, aunque vaga respecto a lo que se debe entender por valor económico, sí es precisa en cuanto a que el valor de las prestaciones no debe comprender cuestiones ajenas a lo que sería equivalente al cumplimiento puntual de la sentencia.

Por ende, la interpretación sugiere que la intención del legislador fue la de conferir al quejoso una acción supletoria a la del cumplimiento exacto de la sentencia de amparo, capaz de restituir al quejoso en el goce de la garantía violada, o al menos volver exactamente las cosas al estado en el que se encontraban, con una prestación distinta a la que por naturaleza le hubiese conferido la sentencia de amparo.

Dicha regla de compensación plantea de entrada, el problema sobre la posibilidad de determinar el valor económico de las prestaciones, y, además, la dificultad de evaluar la medida en que el cumplimiento sustituto es capaz de restituir al quejoso en el goce de sus garantías violadas.

Desde el punto de vista jurídico, pareciera ser que la interpretación de la SCJN es acertada. Sin embargo, pudiera ser que el análisis de la SCJN sea superficial en cuanto a la finalidad, tanto de las sentencias de amparo, como del cumplimiento sustituto mismo.

Después del breve análisis respecto de la Constitución y la Ley de Amparo, en particular sobre el cumplimiento sustituto, me parece que lo relevante es lo siguiente:

Por un lado, se puede considerar que las sanciones previstas para el incumplimiento de la sentencia de amparo, son insuficientes o, mejor dicho, ineficientes. Como consecuencia de ello, es posible asumir que en un momento dado, ante la impotencia de los jueces de amparo para hacer cumplir la sentencia, la autoridad responsable puede disponer de los bienes del quejoso por tiempo indefinido.

Además, se puede considerar que la facultad de la SCJN para ordenar de oficio el cumplimiento sustituto es capaz de

generar incertidumbre, tanto para el quejoso como para la autoridad responsable, respecto del tipo de cumplimiento que se le dará a la sentencia de amparo. En cierta forma, esta consideración, sumada a la diversa del párrafo anterior, pareciera favorecer más a la autoridad responsable que al quejoso. Es posible suponer esto, en atención a la simple razón consistente en que la autoridad responsable es quien tiene la posesión de los bienes.

Otro elemento relevante es el hecho de que, de acuerdo con la jurisprudencia analizada, el cumplimiento sustituto, no tiene el carácter propiamente de un incidente de daños y perjuicios, sino que su finalidad es únicamente constituirse como una acción subsidiaria a la del cumplimiento ordinario.

En este sentido, la acción sólo le confiere al quejoso poder para reclamar el valor económico de la cosa de la que fue privado, más no los perjuicios y daños que pudiera haber sufrido en razón de la privación. Esto tiene como consecuencia, que el cumplimiento sustituto pueda verse como una fracción o porcentaje menor de lo que sería el cumplimiento ordinario y, por ende, inferior en cuanto a su capacidad de restitución.

Nuevamente, esto favorece a la autoridad responsable, puesto que ella será capaz de percatarse de que, en principio, el cumplimiento sustituto será menos oneroso que el cumplimiento ordinario, y que el paso del tiempo en la ejecución de sentencia no le ocasiona mora.

Finalmente, también podemos considerar como incertidumbre que la SCJN se encuentre facultada para poder determinar los casos en los que con el cumplimiento de amparo se causen mayores perjuicios a la sociedad que los posibles beneficios para el quejoso.

Por ende, las conclusiones serían que tanto la Constitución como la Ley de Amparo, permiten que la autoridad responsable se retrase en el cumplimiento de las sentencias de amparo. Esto se debe principalmente a que los medios de los cuales se pueden valer los tribunales de amparo para el logro del mismo son pocos e inofensivos.

La restitución en el goce de la garantía violada debe ser integral. El sistema de amparo se encuentra atrasado en este aspecto.

El cumplimiento sustituto es una alternativa valiosa para lograr el cumplimiento de aquellas ejecutorias difíciles o im-

posibles de cumplir debido a imposibilidades jurídicas o materiales. Sin embargo, esta alternativa es una segunda mejor opción.

Debido a circunstancias que van del simple hecho consistente en que el derecho violado puede ser difícil de sustituir, hasta los criterios de los tribunales de amparo que consideran que el incidente de cumplimiento sustituto no es una acción de daños y perjuicios.

La facultad de la SCJN para ordenar el cumplimiento sustituto es una responsabilidad que requiere de reflexión y comparación de valores. Mientras más claros sean los lineamientos de esta facultad, mejores serán las decisiones de este tribunal.

A pesar de que la Constitución ordena que este poder sólo le compete al máximo tribunal, las diversas circunstancias que el cumplimiento implica, pueden conducir a los demás tribunales de amparo encargados de ejecutar las sentencias, que en los hechos tengan que ordenar o bien inducir al propio quejoso a esta alternativa.

Como en todas las leyes, el cumplimiento sustituto, es una figura jurídica que regula la observancia de normas. Dadas las reglas que la operan, existen circunstancias que pueden contribuir a que se actualicen sus supuestos. En concreto, la autoridad responsable, ante su existencia como alternativa al cumplimiento de una obligación, es capaz de llevar a cabo actos tendientes a forzar la actualización de sus alcances.

Para mejorar esta situación deben adoptarse cambios legales, como la introducción de medidas de apremio en el procedimiento de ejecución de sentencia. En el caso de las multas, éstas deben ser lo suficientemente altas como para poner en riesgo el ingreso de la autoridad responsable, y además ser suficientes como para sumar costos para que los posibles beneficios de la autoridad responsable sean disminuidos.

Igualmente, se debe cambiar el criterio respecto de la concepción del incidente de daños y perjuicios, de tal manera que esta alternativa de reparación sea lo más cercana a un cumplimiento ordinario. Con esto se debe disminuir la probabilidad de que la autoridad responsable destine recursos ineficientemente a sus proyectos y que el quejoso tenga acceso a una reparación más eficiente.

Los criterios de la Suprema Corte de Justicia sostienen básicamente que el cumplimiento sustituto, o bien el inciden-

te de daños y perjuicios, no es una acción de daños y perjuicios como tal, sino únicamente un procedimiento sustituto para hacer efectiva la sentencia de amparo y, por lo tanto, el quejoso tiene derecho únicamente al valor económico del bien del cual fue privado.

Conforme al cumplimiento sustituto, el quejoso sólo tiene derecho al valor económico de la prestación sustituida, sin contar el tiempo transcurrido entre el plazo de las veinticuatro horas y el momento en el que se cumple la sentencia a través de daños y perjuicios, el cumplimiento sustituto resulta ser peor aun. Esto no debería de ser así.

Pareciera ser que el sistema de amparo mexicano considera suficiente que el efecto de las sentencias sea el de volver las cosas al estado en el que se encontraban antes de la violación de garantías. Si se considera el efecto de manera parcial, es decir, únicamente respecto al derecho violado y la restitución se concreta a la reincorporación del mismo al patrimonio del quejoso, entonces el efecto es adecuado.

Sin embargo, creo que también puede estimarse que el acto de autoridad y la violación de garantías no sólo implican la pérdida o la violación de un derecho, sino también la pérdida de otros derechos y la privación de la adquisición lícita de otros tantos.

Tenemos, entonces, que el criterio de la SCJN se acerca más a lo que sería una restitución parcial en el goce de la garantía violada. A diferencia de otros ordenamientos<sup>21</sup>, el sistema legal de amparo tiende a orientar este criterio, ya que la ley no contempla la acción de daños y perjuicios en el juicio de amparo.

En el caso del cumplimiento sustituto, el artículo 105 de la Ley de Amparo, ordena claramente la posibilidad de tener por cumplida la sentencia a través del pago de daños y perjuicios. Y es que, de entrada, como la misma jurisprudencia lo determina, este tipo de cumplimiento supone el cambio de obligación, generalmente de hacer, por uno de dar. Además, supone la imposibilidad material o jurídica del cumplimiento de la ejecutoria. Dicha imposibilidad, en muchos casos, conlleva el paso del tiempo y, por consiguiente, quebrantos patrimoniales para el quejoso. Todas estas circunstancias parecen favorecer más a la autoridad responsable, que al propio quejoso. Si consideramos que el objeto del juicio de amparo es la tutela de derechos fundamentales, una interpretación que parece beneficiar a la autoridad en una etapa del juicio en el que ya se determinó la ilegalidad de su acto, no suena congruente con la finalidad de la ley.

Todas estas conclusiones encuentran sustento en las normas descritas en los primeros apartados, particularmente en la fracción XVI del artículo 107 constitucional y el capítulo XII de la Ley de Amparo, en concreto del artículo 104 al 113. Como respuesta a todas estas conclusiones, se propondrán entonces algunas modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley de Amparo, con el objeto de tratar de eliminar los problemas apuntados.

Vistos los problemas que dan origen a esta ineficiencia que podría imputarse a la ley y a su interpretación, creo que éstas podrían ser algunas soluciones al problema.

- a) Sanciones económicas para los titulares de los órganos que se constituyen como autoridades responsables.

Como ya lo manifesté en el apartado dos, la existencia de una sanción única y definitiva como producto de la rebeldía de la autoridad responsable, en el caso de la ejecución de sentencia, no resulta efectivo. En consecuencia, mi propuesta es la posibilidad de que el juez de amparo encargado de la ejecución de la sentencia imponga medidas de apremio.

Dichas medidas, serían básicamente multas o, inclusive, tal vez el arresto administrativo. El monto de las multas debe ser alto y aplicado a la persona física titular del órgano. Dirigir la sanción en contra de la persona y no del órgano asegura, en principio, que los casos en que la contumacia se debe simplemente al capricho o ineficiencia de la autoridad, se vean disminuidos.

En los casos en los que la rebeldía tiene su fundamento en el problema que se analiza principalmente en este artículo, es decir, la intención de la autoridad de llevar a cabo alguna política pública, tal vez la multa al titular del órgano no sea suficiente. Esto nos lleva a la cuestión sobre la determinación del monto de las multas. En el caso en el que la rebeldía se debe sólo a la ineficiencia de la autoridad, el monto de la multa se debería determinar, como un porcentaje del ingreso del titular, es decir, como si fuera una especie de sanción laboral. De esta forma, si la autoridad ve puesto en riesgo su ingreso, tal vez se empeñará más en cumplir con la sentencia de amparo.

En el segundo caso, o sea, cuando la rebeldía obedece a la preferencia de la autoridad responsable por la ejecución de su política, sin importar el interés del quejoso, pudiera resultar que la multa directa al titular no sea suficiente para



obligar su cumplimiento. En este caso, es evidente que el móvil de la autoridad se rige únicamente por la intención de que el acto de autoridad subsista.

En este caso, las multas deberían calcularse según el monto del derecho reclamado y según el monto de la política pública llevada a cabo. La multa debe ser tal que sumada a cualquier cumplimiento sustituto, el monto total rebase el valor de la política pública de la autoridad. De esta forma, la multa puede causar que la autoridad responsable pierda incentivos para acudir al cumplimiento sustituto si es que el total de multas aplicadas durante su retraso en el cumplimiento haga más onerosa finalmente la llegada el cumplimiento sustituto.

b) El aumento del monto del cumplimiento sustituto.

A pesar de la rebeldía de la autoridad, debido a circunstancias como la imposibilidad material o jurídica del cumplimiento de la sentencia de amparo, o bien debido a que la SCJN lo ordene, el cumplimiento sustituto puede ser inevitable. En este caso, se propone que el criterio de la SCJN se modifique y que se establezca legalmente cuál es el alcance del incidente de cumplimiento sustituto o de daños y perjuicios.

Para lograr esto, lo más razonable es permitir que en el incidente de cumplimiento sustituto o de daños y perjuicios, el quejoso reclame el pago de daños y perjuicios adicionales al valor económico del derecho perdido. De esta forma, la restitución en el goce de la garantía violada se acercaría más al resultado de un cumplimiento ordinario. Tal vez incluso podría ser mejor.

Por supuesto, abrir la posibilidad del cobro de los daños y perjuicios sufridos como producto del acto de autoridad siempre estará sujeto al criterio del tribunal de amparo. Sin embargo, creo que sería conveniente regular también el límite de lo que tendría derecho a reclamar el quejoso. De otra forma, al abrir esta posibilidad, habría incentivos para que éste incurriera en gastos excesivos a cuenta del incidente de daños y perjuicios.

En este sentido, los daños y perjuicios que pretenda demostrar el quejoso en el incidente, deberían reunir estos requisitos:

I. Haber incurrido en ellos durante el tiempo que transcurrió entre el primer requerimiento a la autoridad responsable y el momento de la promoción del incidente.

II. Que dichos montos sean una consecuencia necesaria e inmediata del incumplimiento de la autoridad responsable.

III. Que el monto no rebase la suma de los intereses que hubiese generado el valor del derecho violado, contado a partir del momento en el que debió ser cumplida la sentencia de amparo. Que la tasa de interés de dicho monto sea al menos igual al producto marginal que dicho bien devengaría con un nivel de inversión eficiente, al momento de la ejecución del acto reclamado.

Los primeros dos requisitos obedecen al principio básico de la responsabilidad civil. Entre la acción de la responsable y el daño causado debe haber un vínculo lógico, inmediato y necesario que permita tener a la acción como la causa del daño.

Se requiere, por tanto, que los daños y perjuicios sean consecuencia del incumplimiento.

Asimismo, es necesario que los daños se ocasionen durante el lapso comprendido entre el primer requerimiento o notificación de la ejecutoria a la responsable y el momento de la presentación del incidente o su determinación por la SCJN, puesto que, como ya dije antes, me parece que el sistema de amparo no prevé el pago de daños y perjuicios respecto del tiempo transcurrido entre la emisión del acto de autoridad y la declaración de su inconstitucionalidad.

Por lo tanto, para efectos de este trabajo, consideramos que sólo hay mora de la autoridad una vez que la sentencia definitiva ha causado ejecutoria.

De esta forma, mientras más se logre acercar el cumplimiento sustituto al ordinario, la autoridad responsable tendrá menos incentivos para continuar con su proyecto y la intención de incumplir con la sentencia de amparo.

Especialmente para el caso en el que el derecho o el bien es una empresa o negocio en marcha, es probable que los tribunales determinen como valor el monto que sumen los activos, pero no el bien como productor de flujos.

Lo ideal, obviamente, es que el quejoso fuese compensado por todas las pérdidas y privaciones de ganancias lícitas. Sin embargo, eso dependería de cada caso en particular, sujeto a las pruebas que el quejoso pudiera aportar.

En atención a todo lo expuesto y razonado con anterioridad, se proponen las siguientes modificaciones y adiciones a la Constitución y a la Ley de Amparo.

Por lo anteriormente expuesto, y habiendo fundado y motivado la presente, se propone la siguiente iniciativa con proyecto de

### Decreto

**Único. Se reforma la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos, para quedar como sigue:**

#### Artículo 107.

Fracción XVI. Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratara de eludir la sentencia de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al juez de distrito que corresponda. Si fuere excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la SCJN requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación procederá en los términos primeramente señalados. **Para determinar la excusabilidad del cumplimiento, la SCJN valorará circunstancias como el acto reclamado, el tipo de autoridad responsable, su nivel jerárquico y las circunstancias particulares de hecho y de derecho que le impiden cumplir con la sentencia.**

**Segundo. Se reforma el artículo 105 de la Ley de Amparo y se adiciona el artículo 105 Bis del mismo ordenamiento legal, para quedar como sigue:**

**Artículo 105.** Si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación a las autoridades responsables la ejecutoria no quedare cumplida, cuando la naturaleza del acto lo permita o no se encontrare en vías de ejecución en la hipótesis contraria, el juez de distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el tribunal colegiado de circuito, si se trata de revisión contra resolución pronunciada en materia de amparo directo, requerirán de oficio o a instancia de cualquiera de las partes, al superior inmediato de la autoridad responsable para que obligue a ésta a cumplir sin demora la sentencia; y si la autoridad responsable no tuviere superior, el requerimiento se hará directamente a ella. Cuando el su-

perior inmediato de la autoridad responsable no atendiere el requerimiento, y tuviere, a su vez, superior jerárquico, también se requerirá a este último.

Cuando no se obedeciere la ejecutoria, a pesar de los requerimientos a que se refiere el párrafo anterior, el juez de distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el tribunal colegiado de circuito, **podrá aplicar la multa y el arresto a la persona que funge como autoridad responsable, en montos y plazos adecuados para lograr el cumplimiento de la sentencia. Si agotados estas medidas de apremio, la autoridad responsable continuase en rebeldía, el tribunal de amparo** remitirá el expediente original a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para los efectos de destitución y consignación en términos del artículo 107, fracción XVI, de la Constitución, dejando copia certificada de la misma y de las constancias que fueren necesarias para procurar su exacto y debido cumplimiento, conforme al artículo 111 de esta ley.

Cuando la parte interesada no estuviere conforme con la resolución que tenga por cumplida la ejecutoria, se enviará también, a petición suya, el expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dicha petición deberá presentarse dentro de los cinco días siguientes al de la notificación de la resolución correspondiente; de otro modo, ésta se tendrá por consentida.

El quejoso podrá solicitar que se dé por cumplida la ejecutoria mediante el pago de los daños y perjuicios que haya sufrido. El juez de distrito, oyendo incidentalmente a las partes interesadas, resolverá lo conducente. En caso de que proceda, determinará la forma y cuantía de la restitución.

**Artículo 105 Bis. La sola rebeldía de la autoridad responsable no es suficiente para la iniciación del incidente de daños y perjuicios a menos que éste sea solicitado por el quejoso. En los casos en los que la Suprema Corte de Justicia determine de oficio la procedencia del cumplimiento sustituto, deberá dar vista a las partes con su análisis de la valoración de perjuicios sociales y beneficios económicos, para que éstas manifiesten lo que a su interés convenga.**

**Tanto la Suprema Corte de Justicia, como el tribunal de amparo encargado de la ejecución, fijarán el monto del cumplimiento sustituto, con base en las pruebas aportadas por las partes. Dicho monto, no podrá rebasar el valor económico del derecho del cual fue desposeído el quejoso, más los intereses que el mismo hubiese genera-**

**do durante el tiempo que dure la ejecución de la sentencia. La tasa de interés será como máximo, el equivalente al producto marginal o la renta del derecho perdido, utilizado de manera óptima.**

**Las partes podrán sustituir el cumplimiento de la sentencia por un convenio que deberá ser aprobado por el tribunal de amparo encargado de la ejecución de la sentencia.**

### Transitorio

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

#### Notas:

1. Artículos 529 y 531 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.
2. Ver artículo 113 de la Ley de Amparo.
3. Ver el Acuerdo General 5/2001 de veintiuno de junio de dos mil uno del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que conservará para su resolución y el envío de los de su competencia originaria a las salas y a los tribunales colegiados de circuito.
4. Idem.
5. Idem .
6. Inejecucion de Sentencia. Es improcedente este incidente si a la fecha de su formulación existe principio de ejecución. Jurisprudencia, octava época, tercera sala.
7. Artículo 4o. del Código Federal de Procedimientos Civiles.
8. Artículo 105 de la Ley de Amparo.
9. Ver Suprema Corte de Justicia de la Nación, Manual para lograr el eficaz cumplimiento de las Sentencias de Amparo, Unidad de Gestión y Dictamen de Cumplimiento de Sentencias, México 1999.
10. Incidente de Inejecución 41/93, Manuel de Jesús González Gálvez.
11. Juicio de Amparo 382/99 promovido por Anita Vargas Martínez, del índice del Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal.

12. Recurso de Reclamación en el Incidente de Inejecución 143/94, relativo al Juicio de Amparo 9/88 promovido por Jesús Aguilar Miranda y otro.

13. Ib Idem.

14. Incidente de Inejecución 328/99, Silvestra Ortiz Moreno y coags

15. Ernesto, Gutiérrez y González, Derecho de las Obligaciones, Editorial Porrúa, México 1995.

16. Amparo directo 366/95, Transportes Urbanos y Suburbanos Avalos de Guanajuato, S.A. de C.V. 4 de agosto de 1995, Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Sexto Circuito.

17. Caso fortuito, excluyente de. Jurisprudencia, sexta época, primera sala.

18. Contradicción de Tesis 23/97, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Tercero en Materia Administrativa del Primer Circuito.

19. Ver Suprema Corte de Justicia de la Nación, Manual para lograr el eficaz cumplimiento de las sentencias de amparo. *Op. cit.*

20. Ver artículo 2109 del Código Civil Federal.

21. El artículo 1949 del Código Civil Federal permite demandar el cumplimiento o bien la resolución de la obligación, en ambos casos, con el pago de daños y perjuicios.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de febrero de 2012.— Diputado Adolfo Rojo Montoya (rúbrica).»

**Se turna a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Justicia, para dictamen.**

---

## LEY GENERAL DE EDUCACION

---

«Iniciativa que reforma los artículos 7o. y 49 de la Ley General de Educación, a cargo de la diputada Laura Arizmen-di Campos, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

### Problemática

La educación es un derecho que todos los mexicanos tenemos en términos del artículo 3o. de la Constitución Política

de los Estados Unidos Mexicanos. La impartición de la educación en nuestro país vive graves rezagos que resulta urgente corregir, y corresponde una responsabilidad directa a los maestros por su participación sustantiva en dicha actividad.

En el caso de la presente iniciativa de ley, nos proponemos dotar de mejores herramientas a los profesores con el propósito principal de generar una cultura orientada a la prevención y eliminación de la violencia al interior de las escuelas, ya que uno de los elementos característicos del fenómeno de la violencia es que ésta se expresa y ejerce en la multiplicidad de escenarios en los que tienen lugar las relaciones interpersonales. Siendo la escuela uno de los principales entornos de socialización; sobra decir que constituye un espacio poderoso y con gran influencia en la construcción de la identidad personal.

En el caso de la violencia escolar, está dada por “la acción u omisión dañina que se ejerce entre miembros de una comunidad educativa ya sean alumnos, profesores o personal subalterno y que puede producirse en las instalaciones escolares o en otros espacios directamente relacionados con la escuela”.<sup>1</sup>

En tal sentido, **uno de los peligros que representa la violencia escolar** es el maltrato físico y verbal, la intimidación, la exclusión social y el abuso, lo cual constituye una preocupación preponderante, ya que este fenómeno afecta las relaciones interpersonales imprescindibles, como base de la convivencia escolar, atemoriza y deteriora el clima de seguridad y confianza necesarias para el progreso intelectual, afectivo y moral de los alumnos.

La educación es un medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; se trata de un proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante para la adquisición de conocimientos de los individuos.

En el proceso educativo debe asegurarse la participación activa del educando, estimulando su iniciativa y su sentido de responsabilidad social, para alcanzar el fin de la no violencia en cualquier tipo de sus manifestaciones, así como el conocimiento de los derechos humanos y el respeto a los mismos, entre otros.

Por lo anteriormente expuesto, el Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, comprometido con la educación y las condiciones ideales para que los educandos desarrollen

sus tareas académicas en los mejores términos, es que se propone reformar el artículo 7 de la Ley General de Educación, y el artículo 49 de la misma ley, adicionando un segundo párrafo, a fin de prevenir y erradicar la violencia escolar.

En el ámbito educativo, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) desde el año 2001 ha apoyado un proyecto dirigido a combatir la violencia en las escuelas, desde preescolar hasta secundaria, incluida la educación para adultos. El programa “Contra la Violencia, Eduquemos para la Paz: por mí, por ti y por todo el mundo” es un esfuerzo conjunto de la Secretaría de Educación Pública (SEP), la organización civil Grupo Educación Popular con Mujeres (GEM) y UNICEF. Por medio de talleres con docentes y personal administrativo de las escuelas a todos los niveles, se forman capacidades para la resolución no violenta de conflictos.<sup>2</sup>

Desafortunadamente, en México el fenómeno de la violencia escolar ha dejado de ser noticia y se ha convertido en parte de la cotidianidad de los alumnos y alumnas, “su gravedad y frecuencia se han incrementado y extendido por todos los rincones del país y aunque son las zonas urbanas donde éste sigue teniendo mayor presencia, cada vez se eleva más el número de casos en zonas rurales”.<sup>3</sup> Lo anterior puede corroborarse con las gráficas que acompañan esta exposición y contienen información en ese sentido.

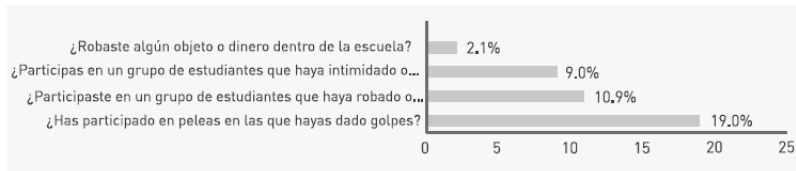
Anteriormente, la violencia escolar se encontraba asociada a maltratos físicos y emocionales impuestos por los docentes a los niños y niñas, hecho que en la actualidad ha cambiado con la aparición y expansión de fenómenos como el *bullying* en los que los generadores y receptores de la violencia son los mismos alumnos, con esto no se pretende decir que las manifestaciones de violencia de maestros hacia alumnos se hayan abandonado y como muestra de esto la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) recibe, en promedio, una queja directa diaria por maltrato por parte de los maestros, de las cuales el 90 por ciento se da en escuelas públicas.

En 2007 el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INNE) presentó el estudio “Disciplina, violencia y consumo de sustancias nocivas a la salud en escuelas primarias y secundarias de México” el cual resulta un referente importante para observar datos cuantitativos y cualitativos que ayudan a describir algunas manifestaciones de violencia en la escuela, reportadas por alumnos y profesores.

Según este estudio, las experiencias en torno a la violencia escolar que a continuación se presentan en la siguiente gráfica giran en torno a cuatro ejes: 1) la participación de los alumnos en actos violentos como peleas en las que se dieron golpes, siendo ésta la manifestación más común dentro de las escuelas; 2) violencia dentro de la escuela, como dañar las instalaciones; 3) facetas de intimidación; 4) cometer algún acto delictivo. En la segunda gráfica se detalla la clasificación de las entidades federativas de acuerdo a su promedio de violencia escolar.

### La violencia contra niñas y niños en las escuelas

Gráfica 11 Porcentaje de alumnos de primaria que participan en actos de violencia.



Gráfica 12 Porcentaje de alumnos de secundaria que participan en actos de violencia.



Fuente: Elaboración propia con base en, INNE (2007), Disciplina, violencia y consumo de sustancias nocivas a la salud en escuelas primarias y secundarias de México

### Niñez y violencia en la región centro del país

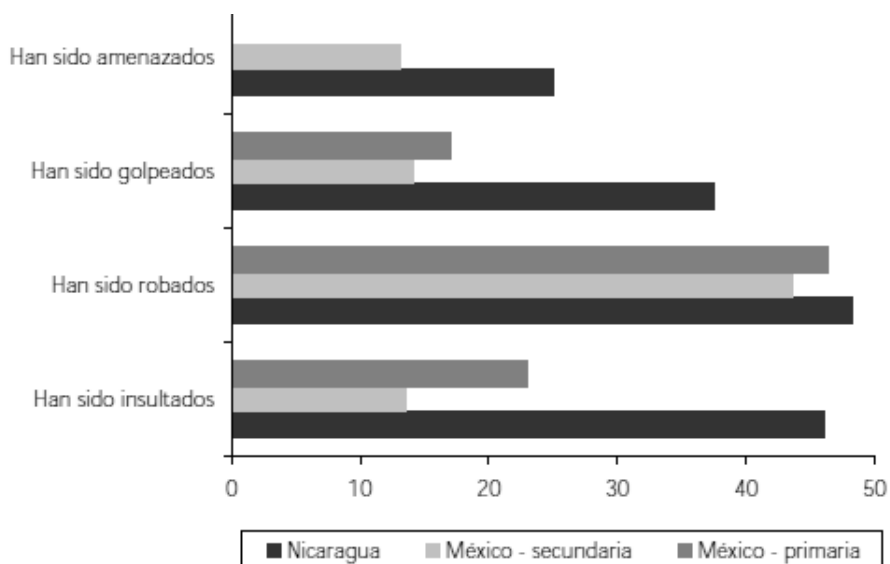
Fig. 1 Clasificación de las entidades federativas de acuerdo a su promedio de violencia escolar



En México, los estados de la región centro son los que registran un mayor índice de violencia al interior de las escuelas, como en el estado de México, Distrito Federal, Michoacán y Jalisco. En lo respectivo a los mayores índices de violencia en los alrededores del plantel sobresalen, nuevamente, el estado de México y el Distrito Federal.

En 2008 el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INNE) realizó un estudio basado en la violencia escolar en países con similitudes culturales o socioeconómicas con México, cuyo interés, además de observar las similitudes o diferencias a lo que ocurre en México, estriba el hecho de que se realizaron en países que comparten alguna característica con nuestro país, tal es el caso de Nicaragua.

**Porcentaje de alumnos que reportaron la incidencia de distintos actos de violencia en Nicaragua y México**



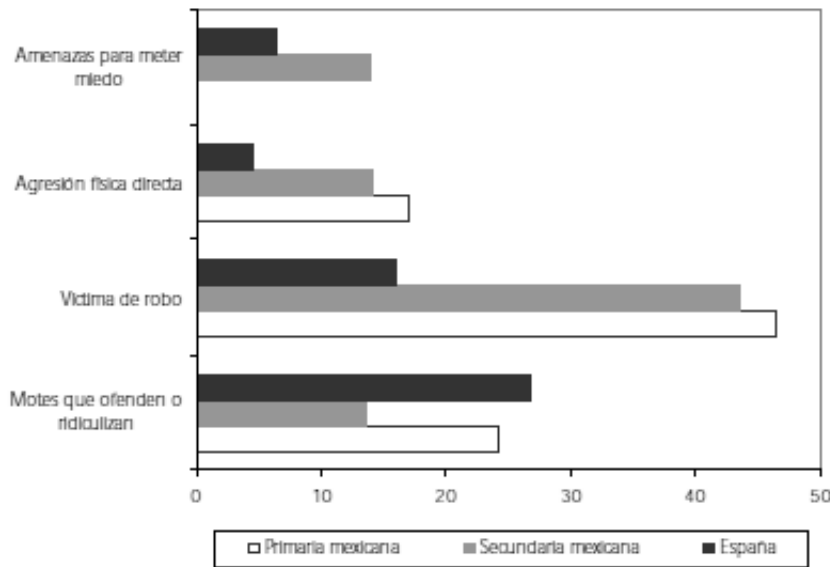
Fuente: Elaboración propia a partir de Ortega, 2005 e INEE, 2007.

Este estudio de violencia entre iguales, cuya muestra es representativa de la población estudiantil de nivel primaria en Managua revela datos de que en México la problemática es menor.

Existe otro estudio realizado en España, coordinado por una organización denominado *Defensor del pueblo*, avalado por la UNICEF, que no necesariamente conduce a la misma conclusión.

La siguiente gráfica ofrece resultados del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y del estudio español. En esta comparación, que parece más pertinente por la coincidencia en las acciones violentas sobre las que se preguntó a los alumnos de que fueron objeto, hay señales de que el problema tiene una magnitud mayor en México, específicamente en algunas situaciones que se refieren en la gráfica.

**Porcentaje de alumnos que reportaron la incidencia de distintos actos de violencia en España y México**



Fuente: Elaboración propia a partir de Defensor del Pueblo, 2007 e INEE, 2007.

### Argumentación

Desde una perspectiva educativa, la violencia introduce riesgos potenciales que amenazan los objetivos de la educación escolarizada. Para prevenirlos, es necesario introducir programas y planes de estudio que incluyan una cultura de respeto, tolerancia y mediación, como métodos de resolución de conflictos escolares, y difundir materiales que respondan a los problemas de violencia en las aulas, en la escuela y fuera de ella; incrementando el conocimiento y la disposición de los alumnos para aprender sobre el tema.

Las escuelas deben ser un espacio de seguridad para los niños y niñas, de manera que se pueda fortalecer su desarrollo físico, intelectual y afectivo. La seguridad del espacio escolar, además, puede potenciar una cultura de paz en la que niños y niñas aprendan a resolver sus conflictos a través de la negociación.

Ante ello se deben unir esfuerzos para mejorar el comportamiento tanto en el centro escolar como en el contexto específico del aula; a fin de fomentar la participación del alumnado en la organización de la vida en los espacios educativos, a través de normas de comportamiento.

En definitiva, la escuela debe ser un lugar seguro donde se pueda practicar y aprender la convivencia entre diferentes, un lugar de relación del que debe de quedar excluido cualquier tipo de violencia, a efecto de poder maximizar en los alumnos la oportunidad de aprender a desarrollarse.

Es urgente actuar, fortaleciendo el sistema educativo profesionalizando a las autoridades educativas y a los docentes ya que son el primer círculo de autoridad y de contacto con el alumnado, con el único fin de prevenir y erradicar la violencia escolar, para que sepan resolver sus conflictos y rechazar por completo cualquier tipo de actitudes violentas.

La violencia escolar es un fenómeno que debe ser asumido de manera conjunta por los padres de familia, ya que el hogar es claramente el espacio fundamental de socialización primaria, mientras que los educadores son figuras que tienen un gran peso en los procesos psicosociales como la autonomía, la autoestima, y la motivación al logro de cada niña o niño.

Ello obedece no sólo al tiempo que pasan juntos, sino al tipo de interacción que se establece entre docentes y alumnos, por lo que tienen una gran influencia en el desempeño escolar y en los propios alumnos. En este marco es que se inscribe la presente iniciativa que pretende atender, con la participación de los tres niveles de gobierno y las autoridades educativas, un problema que ha provocado una serie de graves conflictos en los espacios escolares.

No olvidemos que la escuela es un espejo y un amplificador de la realidad social para nuestra vida cotidiana. No está ajena, es parte constituyente de los espacios e instituciones que nos hemos forjado para construir nuestro desarrollo.

Por lo anterior, se vuelve imprescindible una fundamentación normativa en la Ley General de Educación, para instrumentar políticas públicas eficaces en materia educativa, y diseñar estrategias que busquen prevenir y erradicar la violencia escolar.

## Fundamento legal

La presente iniciativa se presenta con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

## Ordenamientos a modificar

Por lo anteriormente expuesto y fundado, la suscrita, diputada federal Laura Arizmendi Campos, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en lo dispuesto en la fracción 11 del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 7 de la Ley General de Educación, y el artículo 49 adicionando un segundo párrafo de la misma ley con el fin de prevenir y erradicar la violencia escolar.

## Texto normativo propuesto

**Artículo Primero.** Se reforma el artículo 7, de la Ley General de Educación.

**Artículo 7.** La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios tendrá, además de los fines establecidos en el segundo párrafo del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes:

I. a V. (quedan igual)

VI. Promover el valor de la justicia, de la observancia de la ley y de la igualdad de los individuos ante ésta, propiciar la cultura de la legalidad, de la paz, **prevenir y erradicar** la violencia **escolar** en cualquier tipo de sus manifestaciones, así como el conocimiento de los Derechos Humanos y el respeto a los mismos.

**Artículo Segundo.** Se reforma el artículo 49, adicionando un segundo párrafo a la Ley General de Educación.

**Artículo 49.** El proceso educativo se basará en los principios de libertad y responsabilidad que aseguren la armonía de las relaciones entre educandos y educadores y promoverá el trabajo en grupo para asegurar la comunicación y el



diálogo entre educandos, educadores, padres de familia e instituciones públicas y privadas. De igual manera se fomentará el uso de todos los recursos tecnológicos y didácticos disponibles.

**El proceso educativo buscará salvaguardar la integridad física y psicológica de los alumnos con el fin de prevenir y erradicar la violencia escolar, en los diferentes niveles educativos.**

Además estará sujeto a los fines y criterios en los artículos 7 y 8 del presente ordenamiento, para lo cual se brindará capacitación al personal docente para que éste, a su vez, transmita esa información a los educandos, así como a los padres de familia.

**Transitorio**

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

**Notas:**

1 Gustavo Muñoz Abúndez, “Violencia escolar en México y en otros países. Comparaciones a partir de los resultados del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación”, en *Revista Mexicana de Investigación Educativa* 2008, página 1199.

2 “Protección, violencia y maltrato”, disponible en dirección electrónica: [http://www.unicef.org/mexico/spanish/protección\\_6932.htm](http://www.unicef.org/mexico/spanish/protección_6932.htm).p.3

3 “La violencia contra niños, niñas y adolescentes en México miradas regionales” en *Ensayo temático de la infancia cuenta en México 2010*, página 20.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de febrero de 2012.— Diputada Laura Arizmendi Campos (rúbrica).»

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

---

REGLAMENTO DE LA CAMARA DE DIPUTADOS

---

«Iniciativa que reforma el artículo 32 del Reglamento de la Cámara de Diputados, a cargo del diputado Francisco Arturo Vega de Lamadrid, del Grupo Parlamentario del PAN

El que suscribe, Francisco Arturo Vega de Lamadrid, diputado federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional a la LXI Legislatura de la honorable Cámara de Diputados, con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa que reforma y adiciona el artículo 32 del Reglamento de la Cámara de Diputados, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

El Poder Legislativo es un órgano fundamental de la democracia constitucional integrado por representantes de la nación. Esta naturaleza representativa podría bien ser expresada como la voz del pueblo en los asuntos públicos. En este cuerpo colegiado se intenta traducir las inquietudes y anhelos de la sociedad.

Es decir, la Cámara de Diputados, junto con la Cámara de Senadores, conforman el Congreso de la Unión, una de las principales –sino la principal– funciones del Poder Legislativo consiste en la creación, reforma o derogación de normas, para lo cual se establecen una serie de pasos a seguir en su confección, sin las cuales no puede crearse una ley.

En México el origen histórico del poder legislativo dividido tradicionalmente en dos cámaras, se remonta al bicamariismo de los Estados Unidos de América, quien inspirado en el sistema parlamentario inglés se tradujo en un modelo político que perfeccionó el sistema federal mexicano.

El Diputado o Senador es la persona que tiene la responsabilidad de ser representante del pueblo y es elegido por el voto libre y secreto de los ciudadanos.

Atiende a las personas y organizaciones representantes de los diversos sectores sociales del país, para conocer de sus peticiones. La cercanía con la gente y su constante preocupación por mejorar la vida de los ciudadanos son cualidades necesarias en un buen diputado.

Asiste a las sesiones plenarios, donde se conocen los dictámenes que emiten las Comisiones, para que una vez discutidos, puedan ser aprobados o delegados.

Lleva al Congreso las propuestas de los ciudadanos para que sean estudiadas y se elaboren y modifiquen las leyes necesarias en beneficio de todos los mexicanos.

Además, los diputados diseñan el Presupuesto federal que se aplica para atender las necesidades de cada estado y cada municipio, solo por enunciar algunas de las funciones primordiales de un Legislador Federal

El fortalecimiento del Poder Legislativo tiene que ver con una reingeniería del Congreso, con reformas que lo hagan mucho más eficaz, entendiendo por lo anterior, que se den los mecanismos con los que las Cámaras entreguen mayores y mejores resultados a la sociedad que es en sí; el fin último para lo que está conformado es demostrar a la sociedad –que es en la que reside el verdadero poder–, que en este Congreso se dan los resultados de un trabajo más ágil y mucho más comprometido.

Ahora bien, al interior del pleno del Congreso de la Unión, los Diputados y Senadores hacen uso de asientos destinados para el ejercicio de sus funciones denominados *curules*, palabra de originaria del latín *sella curulis*, que se supone procede de *currus*, carro de guerra era el sitio sobre el cual los magistrados veteranos o los promagistrados que poseían *imperium* tenían derecho a sentarse, derecho que incluía al dictador, *magister equitum*, cónsul, pretor y edil curul y que en la actualidad refiere al asiento que ocupa un legislador, el sitio que ocupan los diputados se ve reflejado por el grupo parlamentario al cual pertenecen y se ve reflejado en el Plano de Ubicación de Diputados en curules que realiza el Departamento de Servicios para Sistemas Electrónicos tal como lo marca el Manual de Organización de la Cámara de Diputados.

Los espacios o curules anteriormente referidos cuentan con un sistema electrónico de votaciones que le permite a los Legisladores emitir su voto y aun después que mantienen altos sistemas de protección, resulta necesario garantizar su cuidado.

Ya que la votación es la culminación del trabajo legislativo, es la formación final de la voluntad colectiva a través de la manifestación individual de cada uno de los integrantes del cuerpo colegiado.

Votar es el procedimiento propio para tomar decisiones en cuerpos de iguales, en los que la organización no responde a un sistema autoritario vertical, en el que unos pocos mandan y todos los demás obedecen, sino a un sistema horizon-

tal en el que la voluntad de cada uno vale igual que la de los demás y en la que las resoluciones se toman por mayoría.

El voto tiene un elemento interno que es la operación de la voluntad libre que consiste en optar en el interior de la persona, por una de las diversas posibilidades que se presenten a su inteligencia, y tiene un elemento externo que es la manifestación a través de signos objetivos y observables de la decisión interna.

Una exigencia en las votaciones para la aprobación de una ley o un decreto es que éstas sean nominales, lo que implica que los legisladores deben manifestarse personalmente para que la ley se considere sancionada y esto lo realizan a través del sistema electrónico de votaciones instalado al frente de cada una de las 500 curules.

Por tanto este sistema resulta de enorme importancia para el correcto desempeño de las votaciones en el recinto Legislativo, y es por ello que considero de suma importancia tener una vigilancia estricta de este derecho al respecto, si bien es cierto que, tanto el artículo 32 del reglamento de la Cámara de Diputados mismo que entró en vigor a partir del primero de enero de 2011, como el Manual General de Organización de la Cámara de Diputados determinan y restringen el acceso al recinto del Congreso de la Unión durante las sesiones otorgando permisos diversos ya sea por dispensa de Mesa Directiva de Forma General y del Departamento de Atención a Medios de Comunicación, para los representantes de los medios de comunicación acreditados ante el Congreso de la Unión y a través de la Dirección General de Apoyo Parlamentario al verificar la operación de los sistemas de votación instalados en las curules de los Legisladores, no existe una disposición que limite el uso de las curules o de la manipulación de los sistemas electrónicos de votación razón por la cual se propone lo siguiente.

La votación es la forma en que los legisladores expresan su decisión personal sobre determinados asuntos, desde si un tema está suficientemente discutido hasta la aprobación o rechazo de un dictamen. Para la aprobación de los asuntos se requiere la votación a favor de una mayoría absoluta (50 por ciento más 1 de los legisladores presentes en la sesión, siempre y cuando haya quórum), salvo en algunos casos en los que es necesaria la mayoría calificada (dos terceras partes de los legisladores presentes), como por ejemplo, reformas a la Constitución, nombramientos de presidente interino, de consejeros electorales del Instituto Federal Electoral, de secretario general y de los integrantes de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados.

En razón de lo anterior, de conformidad con la motivación antes expuesta, someto ante esta honorable soberanía, la presente

### **Iniciativa que reforma y adiciona el artículo 32 del Reglamento de la Cámara de Diputados**

**Artículo Primero.** Se reforma y adiciona el artículo 32 del Reglamento de la Cámara de Diputados, para quedar como sigue:

#### **Artículo 32**

1. ...

**2. El uso de las curules que se encuentran al interior del salón de sesiones de la honorable Cámara de Diputados, y el sistema electrónico de votaciones, serán de uso exclusivo de los Diputados y en las sesiones del Congreso General por los Legisladores. En ningún caso, las curules podrán ser ocupadas a personas distintas a las señaladas en este artículo.**

#### **Transitorios**

**Artículo 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 28 de febrero de 2012.— Diputado Francisco Arturo Vega de Lamadrid (rúbrica).»

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

---

#### **ARTICULO 74 CONSTITUCIONAL**

---

«Iniciativa que deroga el párrafo cuarto del artículo 74 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 Mexi-

canos (CPEUM), concordantes con el diverso 6 fracción I del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, presenta para su análisis y dictamen la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se deroga el párrafo cuarto del artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); 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 por objeto mejorar el diseño constitucional al contribuir a transparentar el proceso de presupuestación, mediante la eliminación de la posibilidad que actualmente consigna el texto constitucional de incluir en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) “partidas secretas” cuyos recursos eventualmente pueden ser ejercidos en forma discrecional por los secretarios de estado, previo acuerdo del presidente de la República; figura que si bien no se ha actualizado a partir de 1998 y que ha caído en la obsolescencia, constituye un “espacio de discrecionalidad” que resulta intolerable e inaceptable en un estado democrático en el que la transparencia es, por tanto, pieza fundamental.

#### **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 alcanzar 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 otra 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 articulan 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 cumplirlos. Luego, el PEF debe elaborarse y aprobarse siempre bajo el enfoque de cumplimiento de los objetivos planteados en el PND, lo cual además, **contribuye a restar discrecionalidad al uso de los recursos públicos.**

Sobre el término “Presupuesto”, autores como María Amparo Casar Pérez y Fausto Hernández Trujillo señalan que un presupuesto –para cualquier persona, empresa o gobierno–, es ante todo un plan de acción de gasto para un periodo futuro, generalmente un año, a partir de los ingresos disponibles.<sup>2</sup>

Para otros como Inocencio Sánchez, el Presupuesto es una herramienta de planificación, coordinación y control de funciones que presenta en términos cuantitativos las actividades a ser realizadas por una organización, con el fin de dar el uso más productivo a sus recursos, para alcanzar determinadas metas. “En otras palabras, es un plan de acción dirigido a cumplir una meta prevista, expresada en valores y términos financieros que, debe cumplirse en determinado tiempo y bajo ciertas condiciones previstas”.<sup>3</sup>

El término, llevado al ámbito del sistema de planeación nacional, permite definir al PEF como aquel documento jurídico, contable y de política económica, –aprobado en el caso de nuestro país por la Cámara de Diputados a iniciativa del presidente de la República–, en el cual se consigna el gasto público, de acuerdo con su naturaleza y cuantía, que deben realizar el sector central y el sector paraestatal de control directo, en el desempeño de sus funciones en un ejercicio fiscal.

Rafael de Pina define al Presupuesto de un Estado como “la previsión de los ingresos y gastos públicos para un ejercicio anual, autorizada en la forma constitucionalmente predeterminada”.<sup>4</sup>

Cecilia Licona Vite al abordar el tema, señala que el PEF es un importante instrumento de fijación de políticas públicas y un desglose de los gastos necesarios para el gobierno del

país; precisando que es el mecanismo primordial del estado para la organización de las funciones encomendadas a todos los órganos que lo integran, los que sólo pueden operar y asumir sus responsabilidades cuando cuentan con recursos financieros a su disposición, por lo que a su juicio, es el componente fundamental de la Hacienda Pública Federal y es la autorización indispensable para que se lleve a cabo el gasto público federal.<sup>5</sup>

Partiendo de esos conceptos, puede decirse que el PEF es el documento legal aprobado por la Cámara de Diputados, a través del cual se prevén y autorizan los gastos que durante un ejercicio fiscal puede llevar a cabo el gobierno en ejecución de los planes y programas preestablecidos.

Por la naturaleza de este documento, es innegable que **una parte fundamental del PEF es la llamada “clasificación del gasto público”**, misma que se realiza a través de diversos criterios, según la perspectiva o finalidad que se persiga.

Así por ejemplo, la “clasificación administrativa” permite identificar a las agencias gubernamentales que ejecutan y operan el gasto, de ahí que resulta de suma importancia para el control administrativo del gasto y la identificación de los responsables de ejecutarlo, ya que asigna responsabilidades en el manejo de los recursos públicos a las autoridades competentes de cada institución para su administración; a su vez, muestra los gastos correspondientes a cada organismo público para la ejecución de los programas y proyectos plasmados en el PND.

Ese criterio de clasificación del gasto se distingue de la “clasificación económica” y la “clasificación funcional” por sus objetivos y sus criterios de distribución. La “clasificación económica” responde a la pregunta de ¿cómo se gastan los recursos públicos? y divide al gasto en corriente (gasto de operación) y de capital (gasto de inversión); en tanto que la “clasificación funcional” determina los objetivos del gasto público por funciones, sub funciones, programas, proyectos y actividades, es decir responde a la pregunta de ¿para qué se gastan los recursos públicos?<sup>6</sup>

Como se puede apreciar, las tres clasificaciones son complementarias y en su conjunto, **permiten analizar la totalidad del gasto público, mostrando las instituciones que lo ejercen, los diferentes rubros en donde se gasta, así como los proyectos y programas para los cuales se gasta.**

Juan Pablo Guerrero Amparán explica que estas clasificaciones pueden utilizarse como herramienta de análisis de la estructura del gasto público, pues: “1) A través de éstas se descompone, se fragmenta, se ordena en partes el gasto de acuerdo a diversos criterios que facilitan su estudio de una manera particularizada. Los grandes agregados de gasto son demasiado complejos y dicen poco sobre los impactos de la distribución de recursos en la sociedad; 2) se usan criterios específicos de análisis, como quién es responsable del gasto, cómo se gasta, cuánto es para el funcionamiento del gobierno, cuánto se transfiere a la sociedad, qué se busca y a través de qué programas. El uso de estos criterios específicos y su complementariedad facilita el análisis y evaluación de los impactos del gasto 3) Asimismo, se puede facilitar el estudio de la evolución del gasto desde diversas perspectivas que proporcionan información para el análisis global de los programas y de las políticas públicas a través de una categorización ordenada de la distribución del gasto.”<sup>7</sup>

El mismo autor agrega que las clasificaciones presupuestarias **deben perseguir cuatro finalidades básicas:**

1. Facilitar el análisis de los efectos económicos del gobierno, el impacto del ingreso y el gasto público a través de las cuentas presupuestarias.
2. Permitir la preparación de programas, una vez que se conoce la composición de los gastos. Deben mostrar las decisiones programadas y los cambios recomendados de año en año, así como las diversas fuentes de financiamiento fiscal.
3. Facilitar la ejecución del presupuesto. Los administradores de programas deben conocer la suma de recursos de que dispondrán y las responsabilidades que le corresponden.
4. Facilitar la contabilidad fiscal, para poder llevar con claridad el registro completo de las operaciones fiscales y para establecer las responsabilidades de los funcionarios en la administración de los recursos públicos.<sup>8</sup>

Lamentablemente, **hasta antes de 1997, poco se hizo en México para incorporar métodos adecuados de “clasificación” del gasto en el PEF, que permitieran transparentar el gasto público y favorecer la rendición de cuentas.**

Es bien conocido que la politización de la administración generó en muchas ocasiones que los compromisos e intere-

ses políticos orientaran la asignación de los recursos; ello sumado a la falta de controles efectivos y **la ausencia de rendición de cuentas provocó corrupción, impunidad y discrecionalidad** en la asignación y operación de los recursos públicos.

Estos efectos negativos eran favorecidos con la existencia de un marco normativo abigarrado y aunque se dispusieron algunos controles orientados hacia el control del gasto, esto sólo logró eliminar los desequilibrios fiscales, **pero no evitó la discrecionalidad en el gasto, transferencias de unas partidas hacia otras, deficientes controles en gastos operativos, desviación e ineficiencia,** etcétera.<sup>9</sup>

Sólo al final de su mandato, el gobierno de Ernesto Zedillo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) impulsó una reforma presupuestaria que tuvo como principal propósito aumentar la productividad del gasto.

La propuesta se enfrentó a la necesidad de flexibilizar el sistema presupuestario y orientarlo hacia los resultados y la eficiencia, en mucho derivado de las crecientes demandas sociales y la incapacidad del régimen de fortalecer sus ingresos tributarios.

Lamentablemente, desde su planteamiento, **la propuesta de reforma tenía una deficiencia: colocaba en según lugar la transparencia y la rendición de cuentas como parte indispensable del proceso de presupuestación.**

Tal situación reviste la mayor importancia, pues si bien las modificaciones resultaron útiles para los funcionarios encargados de las cuestiones presupuestales, **poco favorecieron a la transparencia,** a fin de facilitar su transmisión a la sociedad y el entendimiento del presupuesto, lo cual es necesario en un régimen que se precia de ser democrático.

Una vez implementadas dichas modificaciones, por vez primera fue posible el registro de todos los gastos para el conjunto de facultades, tareas y funciones del gobierno, cuestión elemental que no se hacía en el gobierno federal hasta 1998.

A partir de entonces, a cada una de las subdivisiones o categorías analíticas, corresponden elementos programáticos que en teoría sirven para valorar el desempeño gubernamental.

Pese a las bondades de la reforma, ésta resultó insuficiente para mejorar el diseño institucional, máxime ante la resis-

tencia, tácita y explícita, de las instancias controladoras del gasto, que fueron las áreas más afectadas por la reforma.

Uno de los principales defectos de la reforma lo fue el hecho de que no se modificó radicalmente el marco institucional, y que la modificación no se ligó claramente con la transparencia y los mejores resultados; empero, es innegable su relevancia, ya que a partir de entonces nuestro país inició un camino hacia una profunda transformación de la administración pública.

Fue hasta el año 2001, cuando al darse la alternancia en el poder, el gobierno panista del presidente Vicente Fox impulsó una reforma de carácter fiscal que acompañó de propuestas de reforma sobre el proceso presupuestario, mismas que englobó en un paquete de reformas denominadas “Hacienda Pública Distributiva” compuesto por tres iniciativas.<sup>10</sup>

Como parte del paquete de reformas a diversas disposiciones constitucionales en materia presupuestaria, la propuesta involucraba modificar de manera importante los artículos 72, 74, 75 y 126.<sup>11</sup>

Con estas propuestas, el Ejecutivo buscó entre otros aspectos relevantes, establecer la figura del “veto presupuestal”, mediante el cual el presidente pudiera rechazar las modificaciones efectuadas por la Cámara de Diputados al proyecto de PEF, así como la facultad de los legisladores para superar el veto con una mayoría calificada.

Asimismo, planteó también incorporar al texto constitucional la figura de la “reconducción presupuestal”, para el caso de que no fueran aprobados la Ley de Ingresos o el PEF, caso en el cual seguirían vigentes los del año anterior, con el apuntamiento que tratándose del PEF sólo seguiría rigiendo en lo referente a los gastos obligatorios como la deuda pública y los adeudos de ejercicios fiscales anteriores mientras no se apruebe el nuevo.

Pero quizá la mayor aportación del paquete de reformas planteado, es que **buscó transparentar el proceso de elaboración y aprobación del PEF.**

Sobre el particular, la propuesta buscó que las modificaciones de la Cámara al PEF se rigieran por un “**principio de transparencia**”, de tal forma que resultara claro que tales cambios obedecen a un interés social.

Con ese mismo propósito, **planteó una nueva categoría de gasto con carácter “confidencial” exclusivamente en materia de seguridad pública y nacional, en sustitución de las llamadas “partidas secretas”**

Como se aprecia, la nueva administración surgida de la oposición **buscó promover la transparencia en el manejo de los recursos públicos y hacer más eficiente el proceso de aprobación del presupuesto**, estableciendo las bases para que las finanzas públicas y el equilibrio presupuestario se puedan presentar en el ejercicio.

También se advierte que una pieza clave de la propuesta de mérito consistía en **eliminar la discrecionalidad en el uso de los recursos y especificar el destino de los gastos públicos, limitando a casos excepciones los gastos “confidenciales”.**

Lo anterior encuentra explicación en que durante las administraciones priistas anteriores, **el uso indiscriminado, arbitrario y discrecional de recursos públicos fue una constante, no sólo a través de “partidas secretas” sino de cualquier modalidad de gasto público.**

**Lamentablemente, la propuesta foxista que pretendía limitar desde el texto constitucional el uso de las “partida secretas” no prosperó<sup>12</sup>**, lo que motivo que hoy en día, se siga discutiendo sobre el tema, así como se hace respecto de la reconducción y el veto presupuestal, muestra de ello es que si bien esta soberanía ha examinado con antelación diversas iniciativas encaminadas a ese propósito<sup>13</sup>, hasta la fecha no han prosperado por falta de los consensos políticos necesarios.

A la fecha, el párrafo cuarto del artículo 74, fracción IV constitucional dispone textualmente “No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del presidente de la República”.<sup>14</sup>

La figura de la “partida secreta” en los presupuestos de egresos –por muchas ya olvidada por su desuso– permitía al titular del Ejecutivo utilizar discrecionalmente recursos públicos, dado que no estaba programado su monto ni tipo de erogación, así como tampoco esos gastos estaban sujetos a comprobación y rendición de cuentas.

No existen cifras verificadas y ciertas sobre el monto total de recursos erogados con cargo a esa partida, aunque algu-

nos sostiene que en sus seis años de gobierno, Miguel de la Madrid erogó 408 millones 272 mil 781 dólares, al tipo de cambio promedio de cada año. Asimismo, se sostiene que entre 1989 y 1994, Carlos Salinas de Gortari dispuso de 854 millones 670 mil 645 dólares. En ambos casos, con cargo a la llamada “partida secreta”.<sup>15</sup>

En 1997, Sergio Aguayo Quezada publicó un estudio sobre la partida secreta<sup>16</sup> que arrojó datos aún más impactantes, pues con base en los datos a los que tuvo acceso, concluyó que de 1983 a 1997, los presidentes gastaron “a discreción” casi mil 342 millones de dólares. Miguel de la Madrid ejerció **diariamente** en promedio 160 mil dólares; Carlos Salinas de Gortari 390 mil y Ernesto Zedillo lo redujo a 145 mil por día, durante 1995 y 1996.

Antes esos datos, se pregunta el analista: ¿para qué quieren los presidentes una partida secreta tan cuantiosa?<sup>17</sup> ¿Cómo y en qué la utilizan?<sup>18</sup> Y lo más grave, ¿por qué no se fiscalizan? De acuerdo con Luis Carlos Ugalde, jamás se ha fiscalizado a la oficina de la Presidencia de la República que es la encargada de manejar esta partida.<sup>19</sup>

Por ello, aunque las “partidas secretas” o “fondos reservados” no son ilegales en la mayoría de los países de América Latina, pues se mantienen bajo la premisa de que ese tipo de recursos son necesarios para afrontar problemas de seguridad nacional –sin estar sujetos a ningún tipo de fiscalización del legislativo y mucho menos de la ciudadanía– muchos actores se han pronunciado en contra de su existencia.

**Los excesos en el manejo de la partida secreta** que mantuvieron los presidentes de la República, los reclamos de la ciudadanía exigiendo más transparencia en el uso de los recursos, así como la grave situación económica del país, finalmente **llevaron a dejar en “ceros” este rubro** a partir del PEF de 1998<sup>20</sup> durante la gestión de Ernesto Zedillo, lo que se repitió en los años siguientes hasta el final de su mandato.

Esta misma situación se ha observado en las administraciones panistas de Vicente Fox y Felipe Calderón, en congruencia con el postulado de máxima publicidad, transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas que siempre ha enarbolado el Partido Acción Nacional, tanto en la oposición como siendo gobierno.<sup>21</sup>

Si bien este actuar es loable, lo cierto es que en el diseño constitucional existe una norma (el artículo 74, fracción IV, cuarto párrafo) que **actualmente posibilita al Ejecutivo en**

**turno determinar si hay o no un gasto discrecional, lo que evidentemente constituye un “espacio de discrecionalidad” que resulta intolerable e inaceptable en un Estado que aspira a ser democrático y en el que la transparencia es, por tanto, pieza fundamental.**

En este punto es conveniente tener presente que, como se indicó al inicio de esta propuesta, cualquier erogación del gobierno debe encontrarse respaldada en planes y programas específicos y acorde al Plan Nacional de Desarrollo, de ahí que **no tiene cabida ni justificación una “bolsa” que posibilite un gasto discrecional o arbitrario.**

Por ello, a partir de las administraciones panistas se ha puesto mayor énfasis en el valor y principio de la transparencia en el sector público, pues mejora significativamente la rendición de cuentas y contribuye a mejorar la confianza en el gobierno. Es claro que **un esquema de procesos presupuestarios cerrados, gastos imprevistos, confidenciales o secretos**, y sistemas débiles de contabilidad y auditoría, **son signos de falta de transparencia y de una débil rendición de cuentas.**

Luego, sin desconocer que una de las áreas del funcionamiento del gobierno mexicano que mayor número de cambios ha sufrido en los últimos años ha sido la presupuestaria, se estima necesario modificar el esquema constitucional a fin de suprimir la figura de las partidas secretas que en nada abonan con la transparencia que debe permear todo el sistema nacional de planeación, incluida su etapa de presupuestación.

Como lo ha señalado Juan Pablo Guerrero Amparán, un aspecto clave de la gobernabilidad es que las decisiones y operaciones gubernamentales deben ser hechas en forma abierta y pública –por oposición a cerrada y secreta– y con la activa participación de los grupos que son afectados por ellas.

Ello implica que la sociedad tiene el derecho elemental de tener información sobre el presupuesto y que sus puntos de vista y preferencias deben ser tomados en cuenta por el presupuesto, fundamentalmente porque:

- La transparencia es un prerrequisito para el debate público, sin el cual no se ofrece la posibilidad de incorporar las preferencias de los grupos sociales afectados, ni la oportunidad de mejorar las decisiones presupuestarias al someterlas al escrutinio y discusión de diversos actores sociales;

- La transparencia permite que los gobiernos sean imputables (que la responsabilidad pública pueda ser atribuida) y por lo tanto, que rindan cuentas;
- La transparencia reduce las posibilidades de actuaciones contrarias a la ley o los programas, así como el oportunismo y la corrupción;
- La transparencia incrementa la confianza en el gobierno y por ende, la legitimidad. Dicha confianza proviene del simple hecho de que la transparencia facilita que la gente comprenda mejor lo que los gobiernos están haciendo, con sus alcances y limitaciones; y
- La transparencia exhibe las debilidades de los gobiernos por lo que facilita la adopción de las reformas necesarias. Ello es por ejemplo claro en el caso de las crisis financieras de los gobiernos que podrían evitarse o minimizar sus costos si se manejan con apertura y transparencia desde el principio.

Esas bondades son las que han llevado al gobierno federal a impulsar la llamada “Nueva Estructura Programática” (NEP); que incorporar entre sus vertientes, por un lado, una mayor necesidad de transparentar el PEF hacia la sociedad; y por otro, la **necesidad de controlar mejor el gasto y eficientarlo, para lo cual requiere conocer mejor cómo y en qué se gasta el dinero**, lo que evidencia la imposibilidad de hablar o mantener “partidas secretas o confidenciales”.<sup>22</sup>

José María Morelos y Pavón, escribió en su tiempo que “El funcionario público, Siervo de la Nación, está obligado a transparentar sus ingresos, su origen, su monto frente a los mexicanos... escamotear esa información mediante el cobijo de la ley que ampara el secreto implica necesariamente un agravio”.

En congruencia con ese ideal, es que se propone derogar el párrafo cuarto del artículo 74 fracción IV de la Constitución federal, a efecto de proscribir la posibilidad de incorporar “partidas secretas” en el PEF, cuyos recursos pudieran eventualmente ser ejercidos en forma discrecional y arbitraria por los gobernantes.

#### 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 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 deroga el párrafo cuarto del artículo 74 fracción IV 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 del honorable pleno de la Cámara de Diputados el siguiente:

#### Artículo 74. (...)

I a III. (...)

IV. (...)

(...)

(...)

**Se deroga.**

(...)

(...)

(...)

(...)

V. a VIII. (...)

#### VIII. Artículos Transitorios

Sobre el particular, se proponen los siguientes:



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

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

### **IX, X y XII. Lugar, fecha, 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. CFR. Casar Pérez María Amparo y Fausto Hernández Trujillo, *¿Qué es el Presupuesto Federal?*, CIDE, consultable en [www.presupuestoygastopublico.org](http://www.presupuestoygastopublico.org)

3. Sánchez, Inocencio, *Presupuesto y Control Presupuestario*, consultable en [www.inosanchez.com](http://www.inosanchez.com)

4. De Pina, Rafael, *Diccionario de Derecho*, Editorial Porrúa, México 1979, p. 377.

5. CFR. Licona Vite, Cecilia, *¿Tiene facultad el Presidente de la República para hacer observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados?*, *Quórum Legislativo* 92, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México Enero-Marzo 2008, p. 88.

6. CFR. Guerrero Amparán, Juan Pablo, *Manual sobre la clasificación administrativa del presupuesto federal en México*, Centro de investigación y docencia económicas AC (CIDE), consultable en <http://www.presupuestoygastopublico.org/documentos/presupuesto/Admon-Manual.pdf>

7. Ídem.

8. Ídem.

9. Ídem.

10. Véanse Guerrero, Juan Pablo y Revilla Eduardo, *Paquete fiscal y posibilidades de recaudación para el año 2002*. CIDE, 2002; así como Eduardo Revilla Martínez y Andrés Zamudio *Reforma fiscal y distribución de la carga impositiva en México*. Programa de Presupuesto y Gasto Público, CIDE.

11. Fuente: Textos Íntegros de la Nueva Hacienda Pública Distributiva, página electrónica de la SHCP, abril de 2001.

12. Derivado de ello, en 2006 -último año de gobierno de la administración encabezada por Vicente Fox, se impulsó una reforma en el 49 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para quedar en los siguientes términos: *“Las partidas secretas a que se refiere el artículo 75, fracción IV de la Constitución Política, que se incluyan en el Presupuesto de Egresos, únicamente podrán destinarse a gastos de seguridad nacional y estarán sujetas a la fiscalización por la Auditoría Superior de la Federación (ASF). La información utilizada, así como la derivada de sus resultados, tendrá el carácter de reservada y confidencial”*.

13. Entre ellas, pueden mencionarse la Iniciativa presentada en septiembre de 2007 por la diputada Susana Monreal Ávila (PRD); la de los grupos parlamentarios del PRD, PT, y Convergencia 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; la Iniciativa presentada por el Senador Tomás Torres Mercado (PRD) el 25 de febrero de 2010; y la iniciativa de la Diputada Gabriela Cuevas Barrón (PAN) presentada el 14 de diciembre de 2010.

14. Cabe apuntar que este texto proviene de la redacción original de la Constitución Federal de 1917.

15. Véase Granados Chapa, Miguel Ángel, *Los Salinas y la partida secreta*, en *El Mañana de Nuevo Laredo*, 22 de junio de 2008; Gómez, Pablo, *Partida secreta*, en *Milenio*, 15 de mayo de 2009 consultable en <http://impreso.milenio.com/node/8575646>; y Aristegui, Carmen, *Aristegui, Los Ex presidentes y la partida secreta*, en *CNN México*, 24 de fe-

brero de 2011, consultable en <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/02/24/los-ex-presidentes-y-la-partida-secreta>.

16. Aguayo Quezada, Sergio, El presupuesto federal bajo la lupa, La Partida Secreta, en Reforma 18 de agosto de 1997, consultable en <http://www.sergioaguayo.org/biblioteca/ElPresupuestoFederalBajoLaLupa.pdf>

17. Según la Constitución, las partidas secretas autorizadas por la Cámara deben ser ejercidas por los secretarios de Estado, con la firma del Presidente de la República. Pero se dice que durante los regímenes priístas, las partidas secretas fueron erogadas desde Los Pinos, bajo decisión exclusiva del Ejecutivo. Siempre bajo la especulación, se dice que ese dinero servía para gastos “extraordinarios” en artículos para la familia del presidente: el reloj del hijo menor de Miguel de la Madrid o los autos Jetta blindados que dicen regaló Carlos Salinas de Gortari al final de su mandato, así como los 746.2 millones de dólares que repartió entre sus empleados (“colaboradores”) bajo el rubro de “bonos de productividad y cumplimiento laboral”.

18. Uno de los estudiosos del tema, el Senador Pablo Gómez, ha escrito que probablemente, la partida pueda ser utilizada para entregar dinero a cuenta de favores o premios de desempeño por actividades políticas y la creación de un fondo personal o familiar del presidente. Véase Gómez, Pablo, Los gastos secretos del Presidente. Caja negra del presupuesto nacional, México, Grijalbo, 1996, pág. 56.

19. Ugalde, Luis Carlos, Los aspectos legislativos del gasto público en México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, junio de 1997, pág. 85.

20. Dado que el texto constitucional sí permite la existencia de partidas secretas, en el decreto de PEF 2009, la Cámara decidió incluir un párrafo para acotar la discrecionalidad en el gasto estableciendo: “*Para el presente ejercicio fiscal no se incluyen recursos para el Programa Erogaciones Contingentes, correspondiente a la partida secreta a la que se refiere el artículo 74 fracción IV párrafo cuarto de la Constitución*”.

21. Así lo puso de manifiesto con el impulso y aprobación durante la administración foxista de la primer Ley Federal en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

22. Guerrero Amparán, Juan Pablo, Consideraciones sobre la transparencia en el Gasto Público en México, consultable en <http://www.presupuestoygastopublico.org/documentos/transparencia/DT%20115.pdf>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de febrero de 2012.— Diputado Marcos Pérez Esquer (rúbrica).»

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

---

### LEY FEDERAL DE EXTINCION DE DOMINIO

---

«Iniciativa que reforma el artículo 56 de la Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del Artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Rosa Adriana Díaz Lizama, del Grupo Parlamentario del PAN

La que suscribe Rosa Adriana Díaz Lizama, diputada del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional ante la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución, y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea el siguiente proyecto de decreto, al tenor de la siguiente

#### Exposición de Motivos

Todos los mexicanos son sujetos de obligaciones, le son reconocidos derechos con independencia de su edad, sin embargo, los mismos pueden variar en virtud de esta, ya que pueden responder a necesidades específicas precisamente conforme a su edad.

Se ha hecho necesario reconocerles derechos específicos como un ejemplo de ello ha sido preservar el interés superior de los niños, niñas, y adolescentes y procurarles un desarrollo biológico, psicológico y emocional lo más sano e integral posible.

También es imperante proteger y reconocer los derechos de las personas que cuentan con una edad igual o mayor a los sesenta años, procurando generarles una mejor calidad de vida que les permita seguir integrados al desarrollo social, económico, político y cultural.

Conforme avanza la edad del ser humano, si bien puede encontrar algunas limitaciones que le impidan desempeñar un rol en la sociedad de la misma forma que en años anteriores, ello no debe considerarse como un motivo para ser excluidos de la vida cotidiana del país.

No obstante, a la mayoría de ellos se les ha ido marginando, tanto del ámbito productivo, social e incluso familiar, siendo olvidados al grado de considerarlos incluso como una carga, lo cual poco a poco propicia que vivan en precarias condiciones en lo que es la última etapa de su vida.

Lo anterior tiene como consecuencia que con el paso de los años, al no ser integrados en las diversas actividades que día con día desarrolla la sociedad, se va mermando su capacidad en el ámbito laboral teniendo como consecuencia una afectación en su ingreso económico, ocasionando que no puedan acceder a bienes y servicios que le son necesarios en esta etapa de su vida.

En el mejor de los casos, hay quienes después de una productiva vida laboral, pueden acceder a un régimen de jubilación y contar con una pensión, que si bien, no representa tener una calidad de vida optima, si representa continuar percibiendo un ingreso económico que le permita cubrir sus necesidades básicas.

Sin embargo, por múltiples circunstancias actualmente los fondos con los que cuentan las instituciones de seguridad social para devengar el pago por concepto de pensiones y jubilaciones, no cuentan con un capital óptimo para realizarlos.

También existen diversos programas de ayuda y asistencia que han sido implementados por parte de los diversos órdenes de gobierno, que en ocasiones permiten que una parte de este sector de la población, reciba ayuda económica o en especie.

Ante ello, es necesario implementar medidas que generen mayores recursos que puedan ser destinados a mejorar su régimen de pensiones y jubilaciones; puesto que no debemos pasar por alto que este sector de la población, debido a su edad requiere de otros cuidados en el ámbito de salud, alimentación, transporte, entre otros.

En razón de lo anterior, se propone la presente iniciativa para modificar el artículo 56 de la Ley Federal de Extinción de Dominio para incorporar las fracciones I y II, Reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de regular la extinción de dominio a favor del Estado para que se destine una parte de este a la asistencia de las personas adultas mayores.

La ley afecta finalmente los bienes de la delincuencia organizada, por lo cual, podemos considerar como retribución a

la sociedad si se destina una parte a la asistencia de las personas adultas mayores.

Por lo expuesto y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados el siguiente

### **Decreto por el que se modifica el artículo 56 de la Ley Federal de Extinción de Dominio para incorporar las fracciones I y II, Reglamentaria del Artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo 56. Los remanentes del valor de los bienes que resulten una vez aplicados los recursos correspondientes en términos del artículo 54, se depositarán por el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes de la siguiente manera:**

**I. El cinco por ciento de la totalidad será dividido en partes iguales al Instituto Mexicano del Seguro Social, al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y al Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, quienes a través de sus órganos correspondientes las destinarán exclusivamente para el pago de pensiones y jubilaciones, entregándolas a los derechohabientes o depositándolas en partes iguales en sus cuentas individuales.**

**II. La cantidad restante se depositará en el Fondo a que se refiere el artículo 61 de esta Ley, sin que por ese hecho adquiera el carácter de fideicomitente y se requiera la autorización de su titular para tal efecto.**

### **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 28 de febrero de 2012.— Diputada Rosa Adriana Díaz Lizama (rúbrica).»

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

## ARTICULO 74 CONSTITUCIONAL

«Iniciativa que reforma el artículo 74 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 adicionan los párrafos quinto y sexto al artículo 74, fracción IV, 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 por objeto mejorar el diseño constitucional al explicitar la facultad de la que goza el titular del Ejecutivo para formular observaciones (veto) al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) que haya sido aprobado por la Cámara de Diputados, esto para el supuesto de que no coincida o no comparta las modificaciones que hubiere incorporado la Cámara baja al proyecto de presupuesto que para tal efecto hubiese puesto el Ejecutivo a su consideración.

**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 alcanzar la independencia y la democrati-

zación 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 otra 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 articulan 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 cumplimiento de los objetivos planteados en el PND, lo cual además, contribuye a restar discrecionalidad al uso de los recursos públicos.

Para la debida comprensión de la fase de “presupuestación”, es menester tener claro lo que debe entenderse como “Presupuesto de Egresos”.

Sobre el término “Presupuesto”, autores como María Amparo Casar Pérez y Fausto Hernández Trujillo señalan que un presupuesto –para cualquier persona, empresa o gobierno– es ante todo un plan de acción de gasto para un periodo futuro, generalmente un año, a partir de los ingresos disponibles.<sup>2</sup>

Para otros como Inocencio Sánchez, el Presupuesto es una herramienta de planificación, coordinación y control de funciones que presenta en términos cuantitativos las actividades a ser realizadas por una organización, con el fin de dar el use más productivo a sus recursos, para alcanzar determinadas metas. “En otras palabras, es un plan de acción dirigido a cumplir una meta prevista, expresada en valores y términos financieros que, debe cumplirse en determinado tiempo y bajo ciertas condiciones previstas”.<sup>3</sup>

El término, llevado al ámbito del sistema de planeación nacional, permite definir al PEF como aquel documento jurídico, contable y de política económica –aprobado en el caso de nuestro país por la Cámara de Diputados a iniciativa

del presidente de la República—, en el cual se consigna el gasto público, de acuerdo con su naturaleza y cuantía, que deben realizar el sector central y el sector paraestatal de control directo, en el desempeño de sus funciones en un ejercicio fiscal.

Rafael de Pina define al Presupuesto de un Estado como “la previsión de los ingresos y gastos públicos para un ejercicio anual, autorizada en la forma constitucionalmente predeterminada”.<sup>4</sup>

Cecilia Licona Vite al abordar el tema, señala que el PEF es un importante instrumento de fijación de políticas públicas y un desglose de los gastos necesarios para el gobierno del país; precisando que es el mecanismo primordial del Estado para la organización de las funciones encomendadas a todos los órganos que lo integran, los que sólo pueden operar y asumir sus responsabilidades cuando cuentan con recursos financieros a su disposición, por lo que a su juicio, es el componente fundamental de la Hacienda Pública Federal y es la autorización indispensable para que se lleve a cabo el gasto público federal.<sup>5</sup>

Partiendo de esos conceptos, puede decirse que el PEF es el documento legal aprobado por la Cámara de Diputados, a través del cual se prevén y autorizan los gastos que durante un ejercicio fiscal puede llevar a cabo el gobierno en ejecución de los planes y programas preestablecidos.

Tal definición obliga a examinar la naturaleza jurídica que reviste este documento, pues siendo emitido (aprobado) por un órgano legislativo (Cámara de Diputados) —lo que le da el carácter de un acto “formalmente” legislativo— al no tener una finalidad estrictamente normativa, sino en todo caso, prever o contemplar los gastos públicos para un ejercicio anual, pudiera cuestionarse si desde el punto de vista “material” es un acto legislativo o de naturaleza diversa, verbigracia, administrativo.

Sergio Francisco de la Garza señala al respecto que “la doctrina extranjera ha discutido de manera abundante si (el Presupuesto de Egresos) tiene el carácter de acto legislativo, tanto en su aspecto formal como en su aspecto material”.<sup>6</sup>

Sobre el particular, comenta María de la Luz Mijangos que en Alemania fue el primer país en donde tuvo lugar este debate. Paul Laband elaboró toda una teoría para dar respuesta a esta discusión y concluyó que el Presupuesto tenía la naturaleza de un “acto administrativo” y no “materialmente legislativo”. Esta conclusión permitió a Guillermo I de Pru-

sia eludir la intervención del Parlamento en el análisis y aprobación de este documento; lo cual resultaba relevante en ese momento, pues el órgano legislativo se negaba a autorizar ciertos gastos militares pretendidos por el rey.

En opinión de María de la Luz Mijangos, considerando la trascendencia que para la vida de los ciudadanos tiene la aprobación del presupuesto, carece de sentido y lógica que sólo la Ley de Ingresos tenga el rango de ley material y que el PEF sea calificado como un acto de autorización o condición.

Agrega la autora considera que las leyes no son formales o materiales, simplemente son leyes porque resultan de la actividad de los órganos del Estado investidos por la Constitución de las facultades para hacer leyes. En su concepto, no existen elementos esenciales para distinguir una ley de otro tipo de normas tales como la generalidad o la abstracción, ya que la reciente Teoría General del Derecho señala que la generalidad y la abstracción son “requisitos” no de la norma jurídica “como es”, sino como “debería ser” para corresponder a un ideal de justicia.<sup>7</sup>

Oscar Nava Escudero por su parte, sostiene que el PEF reviste la naturaleza jurídica de una “ley”, tanto formal como materialmente hablando, sin que pueda ni deba considerarse como un “acto administrativo” toda vez que ello significaría desconocer el poder presupuestario que ostenta constitucionalmente la Cámara de Diputados. Agrega que en muchos países se acepta el presupuesto como un acto legislativo en sentido formal y material, pues amén de ser aprobado por la Cámara de Diputados (aspecto formal) responde a las particularidades intrínsecas del acto legislativo (aspecto material), pues reúne las características de generalidad, abstracción, obligatoriedad y coercibilidad que reviste todo documento jurídico que se precie de ser una ley.<sup>8</sup>

Lo cierto es que, como lo reconoce el propio Nava Escudero, **no existe una doctrina dominante sobre la naturaleza jurídica del PEF**, y lo más relevante —cuando menos en nuestro país— es que la SCJN se ha inclinado por considerar que el Decreto de PEF **no es una ley** sino “un acto de aplicación de la ley”, es decir, es **un acto materialmente administrativo**,<sup>9</sup> bajo la premisa de que aunque lo aprueba un órgano legislativo, **su contenido es materialmente administrativo, por ser un acto de previsión y autorización de gasto público.**

Como puede apreciarse de lo antes expuesto, establecer la naturaleza jurídica del PEF no es un tema nuevo ni tampoco

co de fácil solución y lamentablemente, nuestro más alto tribunal, no ha profundizado en el tema, no obstante haber tenido oportunidad con motivo de la resolución recaída a la citada Controversia Constitucional 109/2004, en la cual la Cámara de Diputados expuso diversos argumentos sobre el particular.

Ahora, tal discusión no es estéril sino que tiene su valía, pues **de considerarse que se trata de un acto formal y materialmente legislativo, entonces –sin duda alguna– puede ser objeto de “veto”** por parte del Ejecutivo como cualquier otra ley; empero, **de considerar que su naturaleza es distinta, la posibilidad de “veto” no resulta igualmente clara.**

Esto es así, ya que el “veto” se ha entendido –según definición de la SCJN– como “la facultad que tiene un órgano ejecutivo **dentro del proceso legislativo** para objetar, expresando su desaprobación y falta de consentimiento por vicios de inconstitucionalidad, por defectos o por ser inconveniente el decreto que se le envía para sanción, promulgación y publicación”. Así se desprende de la tesis de jurisprudencia de rubro “Controversia constitucional promovida por el gobernador de un estado en contra de un decreto dentro de cuyo proceso legislativo no hizo valer el derecho de veto. Es improcedente por no agotar la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, así como por consentimiento”<sup>10</sup>

Como se aprecia, el más alto tribunal del país **circunscribe su definición de “veto” al “proceso legislativo”**, el cual se conceptualiza como el “procedimiento seguido para la formación de las leyes”,<sup>11</sup> y que tradicionalmente consta de seis etapas: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia.

Luego, en el supuesto de que considerar que la naturaleza jurídica del PEF es distinta de una ley, entonces –siguiendo esta definición– tendría también que concluirse que el “veto” del Ejecutivo no tiene cabida respecto del PEF.

Ello explica que diversos tratadistas hayan destinado esfuerzos encaminados a desentrañar y establecer por un lado, cuál es la naturaleza jurídica del PEF; y por otro, si existe la facultad de “veto” a favor del Ejecutivo una vez aprobado por la Cámara de Diputados (“veto presupuestal”).

Lógicamente, esta discusión no acaparó mayor atención en nuestro país, sino hasta que tuvo lugar la “transición demo-

crática” que se identifica con la llegada al Poder Ejecutivo del Partido Acción Nacional, terminando así con más de setenta años de hegemonía priísta.

En efecto, ante la prevalencia –en otras épocas– dentro del Congreso y especialmente en la Cámara de Diputados, del mismo partido político del que surgía el presidente de la República, resultaba prácticamente imposible que la Cámara modificara el proyecto de PEF enviado por el Ejecutivo y lógicamente, también se anulaba la posibilidad de que el Ejecutivo pretendiera observarlo o vetarlo.

De hecho, ni siquiera el texto constitucional confería como atribución de la Cámara de Diputados la modificación del PEF; empero al darse una mayor pluralidad política en la Cámara y al no existir un partido con mayoría absoluta, se fueron procesando modificaciones constitucionales y legales que permitieron, en un momento, que la Cámara de Diputados quedara en aptitud de modificar el Proyecto de PEF enviado por el Ejecutivo.

Doctrinariamente, el “veto” presidencial –explica Luis Carlos Ugalde– es “un medio de defensa y moderación de los poderes ejecutivos frente a decisiones de las asambleas legislativas”.<sup>12</sup> Cecilia Licona Vite lo describe como “un acto del Poder Ejecutivo de no aprobación del proyecto de ley o decreto que le envía el Congreso. Ese acto impide que el proyecto –mientras no sea superado el veto– se convierta en ley o decreto; asimismo, impide la publicación del mismo”.<sup>13</sup>

La figura así entendida está claramente establecida en la Constitución respecto de las leyes y decretos que ordinariamente aprueba el Congreso de la Unión, empero, tal claridad no se aprecia tratándose del PEF que aprueba –en ejercicio de un facultad exclusiva– la Cámara de Diputados.

Esto es así, ya que nuestro texto constitucional regula el veto presidencial en su título tercero, capítulo II, sección II, “De la Iniciativa y Formación de las Leyes”, en los términos siguientes:

**“Artículo 72.** Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

A. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

D. Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquella le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

E. Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el pro-

yecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

...

Como se aprecia, la figura del “veto presidencial” se encuentra situada en un marco general que delimita los supuestos en los cuales se puede ejercer esa facultad, particularmente tratándose de leyes o decretos que son aprobados por el Congreso de la Unión, esto es, por ambas Cámaras, de tal suerte que si conforme al artículo 74, fracción IV, de la propia Constitución Federal, el PEF es un acto cuya resolución compete “en exclusiva” a la Cámara de Diputados, entonces, en una lectura literal y aislada de estos preceptos tendría que concluirse que el “veto” puede ser ejercido respecto del PEF, pues no se trata de un acto aprobado por el Congreso de la Unión, sino por una sola de sus Cámaras.

Vistos dichos preceptos en sentido estricto, la facultad de veto y por ende, la posibilidad de formular observaciones a los actos del Poder Legislativo, se circunscribe a las leyes o decretos del Congreso de la Unión.

La propia SCJN, al resolver la citada controversia constitucional 109/2004, planteada en diciembre de 2004 por el titular del Ejecutivo Federal en contra de la Cámara de Diputados, consideró que **las normas constitucionales –en su literalidad– no consignan con claridad y especificidad dicha atribución a favor del Ejecutivo, de ahí que se hizo necesario efectuar una interpretación a través de distintos métodos para arribar a la conclusión de que sí goza de la facultad de “veto” también respecto del PEF.**

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, publica-

do 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.

Previos los trámites de ley, la SCJN resolvió el conflicto planteado mediante ejecutoria de 17 de mayo de 2005, en la que **reconoció la atribución del titular del Ejecutivo para formular observaciones (“vetar”) el PEF aprobado por la Cámara de Diputados**; y partiendo de ello, 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 PEF de 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; finalmente, declaró la nulidad parcial del PEF de 2005, únicamente en cuanto a las partidas a que se referían dichas observaciones.

Aquella controversia constitucional y el fallo que le recayó resultan torales para comprender debidamente esta propuesta, pues como se desprende de la ejecutoria, la litis en aquel asunto se circunscribió, precisamente, en determinar si el presidente de la República se encuentra o no facultado constitucionalmente para realizar observaciones (vetar) al decreto de PEF aprobado por la Cámara de Diputados.

Al respecto, el más alto tribunal del país estableció que el **“veto” es un acto de colaboración entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo** y un mecanismo que impide que un poder se sobreponga a otro. Visto de esa forma, “el veto permite neutralizar, temporalmente, todo acto que considere lesivo”, señaló la SCJN en la sentencia referida.

El veto, a juicio de la Corte permite al Ejecutivo participar en el procedimiento legislativo, puesto que el proyecto de ley o decreto aprobado por el Legislativo no alcanza ese carácter sino hasta después de que fenece el plazo que tiene el Ejecutivo para emitir sus observaciones, o bien porque habiéndolas presentado no fueron aceptadas; o aceptándolas, dan lugar a la modificación del proyecto original.

“La facultad de veto es una prerrogativa del órgano ejecutivo consistente en la posibilidad de hacer llegar al órgano legislativo información, objeciones y cuestionamientos adicionales, que pudieron no haberse tomado en cuenta en el momento de discutirse la iniciativa durante el procedimiento legislativo respectivo; en este sentido, el veto, es un me-

do de participación para una colaboración efectiva entre poderes” razonó el alto tribunal en su sentencia.

Expuesto lo anterior, la SCJN hizo notar que las partes en conflicto (Ejecutivo federal y Cámara de Diputados) esgrimieron “interpretaciones divergentes” de lo previsto en los artículos 70, 71, 72 y 74 de la CPEUM, pues mientras a juicio del presidente de la República el texto constitucional sí consigna la posibilidad de formular observaciones (vetar) el PEF, en concepto de la Cámara, esto no tiene cabida conforme al diseño constitucional.

Cabe apuntar que la Cámara de Diputados arribó a tal conclusión de una interpretación “literal” (y aislada) de dichos preceptos constitucionales, pues adujo que el artículo 74, fracción IV, párrafos primero a cuarto y octavo, establecen un procedimiento específico para la presentación, discusión y aprobación del decreto de PEF, el cual es completamente distinto del procedimiento previsto en el artículo 72 para la iniciación y formación de leyes.

Empero, a juicio de la SCJN, de lo dispuesto por artículo 74 constitucional, en modo alguno se advierte que dicho precepto establezca –expresamente– alguna restricción a la facultad del presidente de la República para hacer observaciones al decreto del PEF aprobado por la Cámara de Diputados; y tampoco se advierte una regulación específica y formal del procedimiento para su aprobación; habida cuenta que no establece una forma sui generis de cómo habrá de llevarse a cabo su discusión, votación, aprobación y publicación.

Consecuentemente, la SCJN estimó necesario acudir a otros métodos de interpretación “ante la insuficiencia de los elementos que derivan del análisis literal del invocado artículo 74, fracción IV, respecto a las formalidades del procedimiento legislativo para la aprobación del decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación”.

Una interpretación de los artículos 70, 71, 72 y 74 de la Carta Magna –haciendo uso de distintos métodos de interpretación admitidos (“sistemática”, “histórica” y “genético-teleológica” e inclusive “literal”)– permitió al Tribunal Constitucional concluir lo siguiente:

“De la **interpretación literal** deriva que el artículo 74, a más de no contener ninguna restricción a la facultad del Presidente de la República para hacer observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación,



tampoco contiene una regulación específica y formal del procedimiento para su aprobación, ya que no señala la forma en que la Cámara de Diputados debe proceder en cuanto a su discusión, votación y aprobación, además de no referir que para la aprobación del decreto deba seguirse un procedimiento diverso al previsto en el artículo 72 de la norma fundamental.

La **interpretación sistemática** de los artículos 70, último párrafo, 71, 72 y 74, fracción IV, constitucionales, además de confirmar la conclusión derivada de la interpretación literal del artículo 74, fracción IV, evidencia que **el procedimiento legislativo, como tal, es uno sólo**; esto es, que no existen diversos procedimientos que atiendan a la distribución constitucional de facultades, tampoco específicos ni diferentes para la aprobación de leyes, decretos o resoluciones. Asimismo, que **el presidente de la República se encuentra facultado para realizar observaciones a cualquier proyecto de ley o decreto, con independencia que esto sea de competencia exclusiva de alguna de las Cámaras o bien del Congreso de la Unión**, y que las restricciones a este derecho se encuentran consignadas en el último párrafo del artículo 70 y en el inciso J del artículo 72, entre los que no se enumera el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

De la **interpretación histórica** deriva el hecho de que desde la Constitución de 1857, sobre todo a raíz de la reforma de 1874, se establece expresa y claramente en la norma fundamental, la facultad del titular del Poder Ejecutivo federal de realizar observaciones respecto de proyectos de leyes y decretos, las restricciones impuestas a tal derecho y las condiciones para superarlo por el órgano legislativo.

De la **interpretación genético-teleológica** se desprende claramente que las causas que dieron lugar a instituir constitucionalmente el derecho de veto del Ejecutivo, fueron el cúmulo de acontecimientos que, por el exceso de facultades otorgadas al Poder Legislativo y despojadas al Ejecutivo, habían provocado crisis políticas y sociales en nuestra nación, en la medida en que el Presidente de la República se vio impedido para poder cumplir a cabalidad con su encargo, alterando el principio de equilibrio de poderes. Asimismo se desprende que la finalidad de su inclusión fue, precisamente, mantener un justo equilibrio entre los Poderes de la Unión”.

Del “cruce” de esos métodos interpretativos, la SCJN decidió que **el presidente de la República sí cuenta con facultades para hacer observaciones al decreto de PEF**, las cuales una vez discutidas y votadas, pueden superarse por la Cámara de Diputados al rechazarse por las dos terceras partes de los diputados presentes.

Como se observa, la SCJN arribó a esa conclusión mediante una interpretación menos restrictiva que la propuesta por la Cámara de Diputados y a partir del criterio de “pesos y contrapesos” establecido en la misma Carta Magna, garantizando así un mecanismo de colaboración y participación en asuntos de interés fundamental como es la creación del orden jurídico nacional y la aprobación del propio PEF.

Lo cierto es que esta decisión de nuestro más alto tribunal, puso de relieve que, tal como lo señaló Luis Carlos Ugalde, sobre los alcances del veto presidencial en México existen graves “ambigüedades” y “no se han dado pasos legislativos suficientes para clarificarlas”.

También el ex ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, al analizar el asunto de mérito, puso de manifiesto tal deficiencia constitucional, al señalar: “La Constitución es muy parca al establecer el marco normativo al que debe sujetarse el proceso presupuestario, o en términos más concretos, la creación del PEF. Son muchas las problemáticas que, idóneamente, debiera atender y no lo hace, y este tema es uno más de esos claroscuros. **No existe como sucede en otros países, una norma que de modo expreso autorice al Ejecutivo federal a formular observaciones al PEF**, como tampoco hay una que le niegue en forma categórica este derecho”.

Ciertamente, como lo hizo la SCJN en el fallo de mérito, pueden esgrimirse diversas razones para concluir el titular del Ejecutivo puede formular observaciones al PEF aprobado por la Cámara de Diputados, haciendo uso incluso de diversos métodos interpretativos; sin embargo, **es precisamente esa circunstancia la que obliga a revisar las normas vigentes a fin de buscar establecer con la mayor claridad posible bajo qué circunstancias y supuestos, el presidente de la República debe quedar facultado para oponerse ante las decisiones del Congreso de la Unión**, formulando observaciones mediante el mecanismo legalmente establecido.

Así lo consideró el Senado de la República, 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 del veto presidencial respecto del PEF. En el dictamen de mérito, el Senado señaló:

“Ha sido ampliamente explorado por los tratadistas e historiadores que la Constitución aprobada en Querétaro en 1917 dejó sin resolver algunas de las inconsistencias o contradicciones que presentaba la de 1857, las que era producto, entre otras causas, de que ésta última había previsto un sistema unicameral para el Poder Legislativo Federal, pero al aprobarse la reforma promovida por el Presidente Lerdo de Tejada, que restauró el Senado y volvió al sistema bicameral, los redactores del texto dejaron inconsistencia o lagunas que los constituyentes de Querétaro tampoco atendieron.

**Una de esas inconsistencias es la relativa al tratamiento que debe darse al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en relación a la facultad de observación (“veto”)** que el artículo 72 de la Carta de Querétaro dispone para el proceso de formación de las leyes. El debate se refiere tanto a la naturaleza constitucional del PEF (¿es una “ley”, es un decreto?) como a la duda que ha cruzado buena parte de la reciente historia constitucional de México.

El debate ha tenido como eje rector una pregunta: ¿Puede el titular del Poder Ejecutivo federal observar, “vetar”, el PEF aprobado por la Cámara de Diputados?

Aunque en los años posteriores a la promulgación de la Carta Magna de 1917 algunos presidentes de la República observaron el PEF y la Cámara de Diputados aceptó y atendió, conforme al artículo 72, esas observaciones, la práctica cayó en desuso al término de la época de inestabilidad interna. A partir de la instauración del nuevo régimen presidencialista, el asunto quedó fuera del debate político y legislativo; nunca más un Presidente de la República volvió a “observar” el PEF.

El tema quedó bajo la atención de los tratadistas que se pronunciaron de forma polarizada en torno a la pregunta antes planteada. Para unos, el PEF no es una “ley”, al ser de origen unicameral, y por tanto el Ejecutivo no puede observarlo. Para otros, una minoría, el asunto era discutible y cabía la interpretación contraria.

El asunto resurgió no como producto de la academia, sino por la ampliación de la pluralidad en la Cámara de Diputados, lo que en 1997 condujo a la primera legislatura de la historia contemporánea de México sin mayoría de ningún partido o grupo parlamentario en esa Cámara. Ante los anuncios de la alianza opositora, que sumada contaba con mayoría de votos, el entonces titular del Poder Ejecutivo anunció que podría hacer uso del “derecho de observación” respecto del PEF. Sin embargo, en los tres años de esa Legislatura prevaleció la negociación y el acuerdo entre Poderes; el Ejecutivo no hizo observaciones al PEF.

Correspondió al presidente Vicente Fox el primer, y hasta hoy único, acto de observación del PEF aprobado por la Cámara de Diputados; ésta acudió ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que finalmente resolvió la controversia a favor del Ejecutivo. Aunque se trata de una sola sentencia, el tema volvió al debate legislativo y han sido varias las iniciativas de reforma constitucional que buscan aclarar el tema, en uno u otro sentido.

Después de analizar y estudiar las iniciativas al respecto, **estas comisiones unidas consideran que en pertinente dejar aclarado el tema del derecho de observación del Ejecutivo al PEF en un sentido positivo para ambos Poderes de la Unión y para beneficio de la sociedad.**

...”

Lamentablemente, aunque esta soberanía ha examinado con antelación diversas iniciativas encaminadas a ese propósito,<sup>14</sup> hasta la fecha no han prosperado por falta de los consensos políticos necesarios; empero, ponen de relieve el interés que los legisladores tenemos sobre el tema y la necesidad de normar ese supuesto, mediante la incorporación expresa de la figura del veto presidencial tratándose del PEF.

En mérito de lo anterior, se propone adicionar con dos párrafos (quinto y sexto) al artículo 74 fracción IV de la Constitución Federal, a efecto de establecer expresamente la figura del veto presidencial respecto del PEF en los términos siguientes:

a) Dejar establecido que el Ejecutivo federal puede observar, dentro de un plazo improrrogable, el PEF aprobado por la Cámara de Diputados; y retomando la norma general prevista en el artículo 72, establecer que si no tie-

ne observaciones deberá promulgar y publicar dicho Presupuesto; y

b) Establecer que si el Ejecutivo observa en todo o en parte el PEF, todo el proyecto deberá volver a la Cámara de Diputados, sin que exista la posibilidad de publicación y promulgación de la parte no observada. Con ello se busca que el procedimiento para superar las observaciones (“veto”) del Ejecutivo guarde correspondencia y congruencia con lo dispuesto en el artículo 72 constitucional.

#### 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 adicionan los párrafos quinto y sexto al artículo 74, fracción IV 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 lo siguiente:

#### Artículo 74. (...)

**I. a III.** (...)

**IV.** (...)

(...)

(...)

(...)

**El Ejecutivo federal podrá hacer observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación en un plazo de diez días naturales. Si el Ejecutivo no tuviera observaciones lo promulgará y publicará.**

**El Presupuesto de Egresos de la Federación observado, en todo o en parte, por el Ejecutivo será devuelto con sus observaciones a la Cámara de Diputados para que sea discutido de nuevo por ésta en un plazo de diez días naturales; si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, volverá de inmediato al Ejecutivo para su promulgación y publicación.**

(...)

(...)

**V. a VII.** (...)

#### VIII. Artículos 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, 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 Casar Pérez María Amparo y Fausto Hernández Trujillo, “¿Qué es el Presupuesto federal?”, CIDE, consultable en [www.presupuestoygastopublico.org](http://www.presupuestoygastopublico.org)

3 Sánchez, Inocencio, “Presupuesto y control presupuestario”, consultable en [www.inosanchez.com](http://www.inosanchez.com)

4 De Pina, Rafael, *Diccionario de derecho*, Editorial Porrúa, México 1979, página 377.

5 Licona Vite, Cecilia, “¿Tiene facultad el presidente de la República para hacer observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados?”, *Quórum Legislativo* 92, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, México enero-marzo de 2008, página 88.

6 Garza, Sergio Francisco de la, *Derecho financiero mexicano*, Porrúa, México, 1990, página 129.

7 Mijangos Borja, María de La Luz, “La naturaleza jurídica del Presupuesto, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XXVIII, número 82, enero-abril, año 1995, páginas 206-207.

8 Nava Escudero, Óscar, “Reflexiones jurídicas sobre el veto al Presupuesto de Egresos”, en *Cuestiones Constitucionales*, número 17, julio-diciembre de 2007, páginas 181-183.

9 Así lo estableció al resolver la acción de inconstitucionalidad 4/98.

Si bien hasta la fecha, este ha sido el criterio del pleno de la SCJN, conviene destacar el voto particular del ex ministro Genaro Góngora Pimentel, con relación a la ejecutoria aprobado por la mayoría de integrantes del pleno de la SCJN al resolver la controversia constitucional 109/2004 promovida por el Ejecutivo federal en contra de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de octubre de 2005, sección tercera, páginas 62-63.

Sobre la naturaleza jurídica del PEF, el ministro Góngora Pimentel concluyó que en nuestra historia constitucional se puede advertir que al PEF “nunca se le consideró acto administrativo, por el contrario, siempre reconoció su naturaleza de ley apoyada en un procedimiento legislativo. Inclusive cuando se estableció la diferencia entre ley y decreto, se consideró que la primera siempre sería aquella cuyos efectos fueran dirigidos a la regulación de un interés general”.

Góngora destacó en su voto particular que la Constitución reconoce al PEF, toda vez que en sus artículos 13, 75 y 126 establece el principio de reserva de ley en materia presupuestaria, asimismo afirma que el PEF es una ley que determina lo relativo al gasto público; señaló que el PEF es una ley con características singulares, porque la Constitución Federal le ha otorgado un periodo de vigencia anual y, por otra parte, en el procedimiento legislativo otorga un tiempo delimitado tanto a la Cámara de Diputados, como al Ejecutivo, para su aprobación, aún cuando su contenido temático está limitado a cuestiones relacionadas con los gastos públicos y su control.

10 Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIII, abril de 2001. Tesis P/J. 55/2001. Página 924.

11 García Celayo, Eduardo Felipe, *El proceso legislativo en México*, UNAM, 26 de febrero de 2010.

12 De la Garza, Sergio Francisco. Op. cit. página 129.

13 Licona Vite, Cecilia, Op. cit. página 118.

14 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 de 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 28 de febrero de 2012.— Diputado Marcos Pérez Esquer (rúbrica).»

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

## ESTADO DE HIDALGO

«Proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta al Ejecutivo federal a instruir a los titulares de la Sagarpa y de la SHCP para que cumplan el convenio marco 2011 sobre los programas en concurrencia signados con Hidalgo, a cargo del diputado Jorge Rojo García de Alba, del Grupo Parlamentario del PRI

El que suscribe Jorge Rojo García de Alba, diputado federal a la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados al honorable Congreso de la Unión, e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en ejercicio de la facultad que le conceden los artículos 60., fracción I, y 79, numeral 1, fracción II, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía el siguiente punto de acuerdo al tenor de las siguientes

**Consideraciones**

En el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2011 se autorizó a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, recursos suficientes que le permitieron establecer convenios marco anual con las diferentes Entidades Federativas en el año 2011.

Concretamente, con el estado de Hidalgo se convino aportar 350 millones 850 mil pesos, en cinco ministraciones para ese periodo fiscal, radicando, específicamente al 31 de enero del año 2012, solo dos, quedando pendientes tres, que corresponden a 211 millones 900 mil pesos, que la secretaría se niega a entregar.

Estos recursos afectan gravemente un promedio de cinco mil proyectos productivos que representan aproximadamente el 80% de la demanda de productores hidalguenses, cabe citar que en el periodo fiscal mencionado nuestra Entidad sufrió diversos desastres naturales, como sequías, inundaciones, heladas tempranas y heladas estacionales, estos fenómenos han dejado, literalmente, sin capacidad financiera a los productores del Estado.

Dentro de los daños ocasionados podemos señalar: el estado de Hidalgo dejó de producir, en promedio 168 mil toneladas de cebada, 140 mil toneladas de maíz y 12,000 toneladas de frijol que significan en términos de precios rurales 1,332 millones de pesos en pérdidas.

Esta situación aumentó considerablemente el desempleo en el ramo agrícola y en consecuencia el Estado debe subsidiar a las familias campesinas, comprometiendo seriamente la aplicación de recursos.

La propia secretaría conoce de los datos enunciados, por lo que llama la atención la falta de cumplimiento a la radicación de los recursos pendientes, que son a todas luces de urgente necesidad en su aplicación.

Asimismo, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación manifiesta no poder cumplir su compromiso en virtud de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público argumenta de que no se ha dado oportuno cumplimiento a los recursos entregados, situación que es contrastante con la realidad toda vez que la primera ministración federal se terminó de otorgar el 3 de octubre del año 2011 y la segunda el 31 de enero de 2012. Subrayo que el Estado ha hecho puntualmente tres, de cinco ministraciones convenidas.

Por todo lo anteriormente expuesto, y con fundamento en los artículos 60., fracción I, y, 79, numeral 1, fracción II, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta soberanía el siguiente

**Punto de Acuerdo**

**Único.** La Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, exhorta al titular del Poder Ejecutivo federal para que instruya a los titulares de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a que cumplan los convenios establecidos y se haga entrega de manera inmediata de los 211 millones 900 mil pesos que posibilitarán la reactivación económica y productiva del sector agropecuario del estado de Hidalgo.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de febrero de 2012.— Diputado Jorge Rojo García de Alba (rúbrica).»

**Se turna a las Comisiones Unidas de Agricultura y Ganadería y de Hacienda y Crédito Público, para dictamen.**

## ESTADO DE NUEVO LEON

«Proposición con punto de acuerdo, por el que se solicita crear una comisión especial o un grupo de trabajo para la investigación y el seguimiento del posible involucramiento de autoridades estatales en la fuga y masacre de reos del penal de Apodaca, Nuevo León, a cargo del diputado Francisco Javier Orduño Valdez, del Grupo Parlamentario del PAN

El que suscribe, Francisco Javier Orduño Valdez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXI Legislatura, en ejercicio de la facultad que confieren la fracción I del artículo 6o., el artículo 79, numeral 2, y demás relativos y aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía proposición con punto de acuerdo, de urgente y obvia resolución, por el que se solicita a la Junta de Coordinación Política crear una comisión especial o, en su caso, un grupo de trabajo para la investigación y el seguimiento del posible involucramiento de autoridades estatales en la fuga y la masacre de reos del penal de Apodaca, Nuevo León, con base en las siguientes

**Consideraciones**

Lo hechos acontecido en el penal de Apodaca, Nuevo León, la madrugada del pasado domingo 19 de febrero, donde fueron asesinados 44 reos y se registró la fuga de otros 30 involucrados con el crimen organizado, hace indispensable tomar acciones tendentes al esclarecimiento de los hechos, en aras de fortalecer la seguridad en los penales y evitar que sucedan este tipo de situaciones. Recientemente ha sido revelado por el gobernador de Nuevo León, de acuerdo con información la Agencia Estatal de Investigaciones (AEI), que mandos penitenciarios y nueve custodios aceptaron estar coludidos con delincuentes en los hechos que provocaron el asesinato masivo de los 44 reos y la fuga de otros 30 del penal de Apodaca.

Asimismo el gobernador, Rodrigo Medina de la Cruz, ha indicado que el Ministerio Público tiene por lo menos a 16 personas que podrían estar involucradas. “Entre ellas han sido señalados también el director del penal, Gerónimo Miguel Andrés Martínez; el jefe de seguridad, Óscar Deveze Laureano; y, por supuesto, algunos celadores”, según afirmó el gobernador en entrevista, y contra quienes se ejercitaría acción penal o se les arraigaría inicialmente.

Se ha dado información sobre otros funcionarios separados del encargo y que están retenidos bajo investigación: el co-

misario general de la Agencia de Administración Penitenciaria y el subdirector del penal de Apodaca.

Sin embargo, acontecimientos como el que nos ocupa, además de resaltar la necesidad de modernizar y reforzar la seguridad en los Ceresos, así como avanzar en la homologación de criterios, normas, reglas y procedimientos de seguridad, ponen énfasis en la vulnerabilidad de muchos penales.

Es menester tomar acciones de blindaje contra el involucramiento de autoridades con organizaciones criminales.

Surgen diversas interrogantes cuyas respuestas adquieren gran relevancia para la sociedad mexicana, preocupada por la situación en los penales. En este caso se requiere contar con información precisa y detallada sobre los avances de las investigaciones de la AEI, así como información precisa y puntual sobre el involucramiento de los custodios y las autoridades.

Asimismo, se hace indispensable contar con la certeza absoluta de que las autoridades involucradas serán sometidas a las acciones penales correspondientes de manera contundente y con estricto arreglo a derecho.

Resulta inadmisibles que autoridades estén participando en colusión con organizaciones criminales para desatar caos o para provocar situaciones en los Ceresos del país, toda vez que es menester desentrañar las redes de corrupción que existan, a modo de garantizar que los penales del país y todos los funcionarios que pueden ejercer influencia sobre ellos cuentan con los mecanismos necesarios para garantizar su blindaje contra la influencia de los grupos criminales.

Por lo expuesto, se somete a consideración de esta asamblea la siguiente propuesta con

**Punto de Acuerdo**

**Único.** Se solicita a la Junta de Coordinación Política crear una comisión especial o, en su caso, un grupo de trabajo para la investigación y el seguimiento del posible involucramiento de autoridades estatales en la fuga y la masacre de reos del penal de Apodaca, Nuevo León.

México, DF, a 23 de febrero de 2012.— Diputado Francisco Javier Orduño Valdez (rúbrica).»

**Se turna a la Junta de Coordinación Política.**

## PROGRAMA 70 Y MAS

«Proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta al Ejecutivo federal a instruir a la Sedesol para que modifique las Reglas de Operación del Programa 70 y Más, a cargo del diputado Emilio Andrés Mendoza Kaplan, del Grupo Parlamentario del PRI

El que suscribe, Emilio Mendoza Kaplan, diputado federal a la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados al honorable Congreso de la Unión, e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en ejercicio de la facultad que le conceden los artículos 60., fracción I, y 79, numeral 1, fracción II, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía el siguiente punto de acuerdo al tenor de las siguientes

**Consideraciones**

Los programas sociales tienen el propósito fundamental de disminuir la pobreza, superar rezagos sociales y elevar los niveles de vida y bienestar de los mexicanos.

En esta tesitura, el gobierno mexicano ha implementado una serie de programas de carácter social encaminados a mejorar la calidad de vida de la población, principalmente aquella de alta vulnerabilidad social y económica, programas que además tienen el propósito de implementar acciones que promuevan la superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación; protección social y programas asistenciales; el desarrollo regional; la infraestructura social básica y el fomento del sector social de la economía.

Dentro de estos instrumentos de política social encontramos el Programa 70 y Más, cuya finalidad es promover la asistencia social a los adultos mayores en condiciones de pobreza o vulnerabilidad situados en comunidades de hasta 30 mil habitantes.

Si bien, dentro de este programa se encuentra establecido como propósito, entre otros, **promover la superación de la pobreza a través del autoempleo**, también es cierto que lo limitado de los recursos económicos que bimestralmente les son entregados a las personas que reciben este apoyo, mil pesos, nunca será suficiente como para integrarlos en algún proyecto productivo, ya sea abrir o ampliar algún negocio que les permita obtener recursos económicos extraordina-

rios para mejorar su economía y generar un verdadero desarrollo social principalmente, a quienes viven en comunidades vulnerables, y en situaciones de alto riesgo social.

La simple asistencia a los grupos en condiciones de vulnerabilidad y de extrema pobreza debemos traducirla en acciones que generen realmente desarrollo social, en donde a los beneficiarios de dichos programas los vayamos trasladando de entes exclusivamente receptores y pasivos a protagonistas e impulsores de su propia evolución social. No basta con darles únicamente el recurso económico sin ninguna orientación hacia la solución de sus problemas, hay que encaminarlos a formar parte del progreso, de la productividad, pero principalmente de la participación social.

En este contexto, considero que es necesario estimular en las personas de 70 años y más la necesidad de ser más productivos y participativos del desarrollo de sus comunidades y de sus familias, para ello se plantea, en este punto de acuerdo, la necesidad de que se reformen las Reglas de Operación del Programa 70 y Más, para que los beneficiarios de dicho programa, puedan obtener un adelanto de sus apoyos económicos de hasta un año, cuando justifiquen que dichos recursos serán utilizados para el inicio u operación de algún negocio que les reditué beneficios económicos para complementar los gastos de su sustento.

Por todo lo anteriormente expuesto, y con fundamento en los artículos 60., fracción I, y 79, numeral 1, fracción II, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta soberanía el siguiente

**Punto de Acuerdo**

**Único.** La Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, exhorta al titular del Poder Ejecutivo federal instruir al secretario de Desarrollo Social a modificar las Reglas de Operación del Programa Social 70 y Más, con el propósito de que a los beneficiario de dicho programa, se les pueda adelantar la cantidad que se les otorga bimestralmente, hasta por un año, cuando los recursos sean utilizados para el inicio u operación de algún negocio que les reditué beneficios económicos para complementar los gastos de su sustento.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 febrero de 2012.— Diputado Emilio Andrés Mendoza Kaplan (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Desarrollo Social, para dictamen.**

## ESTADO DE NAYARIT

«Proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de Nayarit a incluir la perspectiva de género en el Presupuesto de Egresos local, a cargo de la diputada Martha Elena García Gómez, del Grupo Parlamentario del PAN

La suscrita, diputada Martha Elena García Gómez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXI Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 58 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y 79, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta Comisión Permanente proposición con punto de acuerdo para incluir la perspectiva de género en el Presupuesto de Egresos de Nayarit, con base en las siguientes

**Consideraciones**

Uno de los instrumentos fundamentales en la construcción de las políticas públicas son los presupuestos públicos, es a través del ejercicio de los recursos públicos por parte del gobierno que se consigue la atención de las demandas sociales y de las necesidades de la ciudadanía.

Las políticas públicas se logran construir mediante una amplia participación de los diversos actores que tienen interés sobre determinados temas, en este tenor, las problemáticas de las mujeres responden a una falta de políticas que combatan la discriminación y erradiquen la violencia que se ejerce en contra de este sector de la población.

Son muchas las organizaciones de mujeres que han ejercido presión sobre los encargados de elaborar las políticas públicas a favor de la igualdad de género, en este sentido a nivel federal se ha avanzado en la construcción de los presupuestos para la igualdad entre hombres y mujeres.

A nivel federal, el presupuesto etiquetado ha favorecido a través de los últimos cinco años, diversas políticas que han generado mejores condiciones para que las mujeres tengan acceso a diversos bienes y servicios para su desarrollo, tal es el caso de las estancias infantiles para madres trabajadoras que les ha permitido a las mujeres beneficiarias del programa contar con más tiempo para su desarrollo laboral, del mismo modo, el presupuesto etiquetado ha servido para ejecutar acciones estratégicas para combatir la violencia contra las mujeres, un ejemplo claro de esta acción es el eti-

quetamiento de recursos para los refugios para mujeres y sus hijos e hijas víctimas de violencia.

Otro asunto que ha trascendido, es la asignación específica de un recurso para la creación de estancias infantiles en las universidades públicas para que las estudiantes que ejerzan su maternidad tengan la oportunidad de no abandonar sus estudios por el cuidado de sus hijos.

Como se puede observar en estos ejemplos, el etiquetar un recurso específico ha generado cambios en las condiciones de la vida de las mujeres, si bien, no ha sido en el grueso de la población femenina, si lo ha sido para sectores que sufren de condiciones de mayores necesidades.

Para el caso de Nayarit se observa que todavía en su estructura programática no existe un presupuesto específico para las mujeres ni para la atención de sus problemáticas.

La transversalidad de la perspectiva de género en el Presupuesto de Egresos es un proceso de largo plazo, sin embargo, uno de sus primeros pasos implica que en todas las fases del proceso presupuestario se incluya la perspectiva de género y del mismo modo en cada uno de los sectores en donde se asignan recursos deban etiquetarse recursos a favor de la igualdad entre los géneros.

En el Presupuesto de Egresos del estado de Nayarit para el ejercicio 2012 se ha avanzado en un tema que es la evaluación, dado que en su artículo 81 fracción VII se establece que la construcción de indicadores tendrán como objetivo medir la Equidad, midiendo los elementos relativos al acceso, valoración, participación e impacto distributivo entre los grupos sociales o entre los géneros por la provisión de un bien o servicio.

De igual forma en el artículo 83, fracción V, menciona que las evaluaciones en la medida de lo posible desagregarán datos por sexo a efecto de medir el impacto diferenciado entre hombres y mujeres.

Esto es un avance, sin embargo, la identificación específica mediante un presupuesto etiquetado sobre las acciones a favor de las mujeres, es necesaria para conocer si desde el diseño de los presupuestos públicos se está contemplando la visión de género, es decir, en su elaboración, aprobación, ejercicio, seguimiento y fiscalización debe hacerse con perspectiva de género para obtener una verdadera acción a favor de las mujeres.



Es necesario que en Nayarit se puedan etiquetar acciones estratégicas a favor de las mujeres indígenas, las madres solas que son jefas de familia o el principal sostén del hogar, para las estudiantes a nivel bachillerato y educación universitaria que no tienen la oportunidad de concluir sus estudios, para las mujeres que son víctimas de violencia y no cuentan con espacios para atender sus demandas, o de igual forma aquellas mujeres que quieren emprender un proyecto pero por falta de acceso a los créditos continúan en situación de pobreza.

Por estas razones es necesario que las y los actores involucrados en el proceso presupuestario trabajen por incluir la perspectiva de género en todas las etapas para que en el Presupuesto de Egresos del estado de Nayarit se incluya un anexo específico con el detalle de las erogaciones a favor de las mujeres y la igualdad de género.

Por lo expuesto, se hace la siguiente proposición con

### **Punto de Acuerdo**

**Único.** Se exhorta respetuosamente a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del estado de Nayarit para que en el proceso presupuestario de esa entidad se incluya la perspectiva de género y se incluyan los lineamientos para que el ejercicio del presupuesto se haga con perspectiva de género y se incluya un anexo específico donde se detallen las erogaciones a favor de las mujeres y la igualdad de género.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de febrero de 2012.— Diputada Martha Elena García Gómez (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Equidad y Género, para dictamen.**

---

### ACTAS DE NACIMIENTO

---

«Proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta al Ejecutivo federal a instruir a los órganos de la administración pública federal y a los constitucionales autónomos para que se abstengan de rechazar las actas de nacimiento originales exhibidas por ciudadanos en trámites, gestorías o servicios, a cargo del diputado Emilio Andrés Mendoza Kaplan, del Grupo Parlamentario del PRI

El que suscribe Emilio Mendoza Kaplan, diputado federal a la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados al honorable

Congreso de la Unión, e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en ejercicio de la facultad que le conceden los artículos 6o., fracción I y, 79, numeral 1, fracción II, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía el siguiente Punto de Acuerdo al tenor de las siguientes:

### **Consideraciones**

El acta de nacimiento es el primer documento oficial expedido por el Estado a las personas y tiene el propósito de otorgar el reconocimiento de todo individuo a la vida jurídica, este documento es otorgado, principalmente por un juez del Registro Civil, el cual tiene vigencia en cualquier tiempo y lugar, y que al ser este un documento investido de fe pública debe ser aceptado como verdadero por los miembros de una sociedad civil, no importando los años que tenga su expedición, siempre y cuando se encuentre en buenas condiciones que lo hagan legible y que no lleve tachaduras, borrones o enmendaduras del que se pueda intuir altera su contenido original.

Los ciudadanos que realizan trámites o gestorías ante distintas instancias públicas se han encontrado con el problema de que no les son aceptadas sus actas de nacimiento, si éstas no cuentan con una certificación reciente, lo que le genera al ciudadano pérdida de tiempos y gastos extraordinarios, viniendo empeorar seriamente la condición económica de los gobernados que carecen o son limitados sus recursos económicos para estar actualizando constantemente este documento; la situación se agrava aún más cuando el ciudadano no tuvo su origen en el lugar en donde ha asentado su domicilio y se desarrolla, entonces tiene que hacer otro tipo de gasto, como son los de traslado por cientos de kilómetros, y en ocasiones hasta de hospedaje y alimentación para obtener la anhelada copia certificada del mencionado documento, la cual por una miopía administrativa o desconocimiento del alcance y valor del acta original se rechaza en las esferas administrativas.

Ante esta situación, es necesario que esta soberanía tome conciencia de lo que representa este problema para los gobernados, el cual se hace cada vez más agudo en las instituciones públicas, y ya también en las privadas.

Por tal motivo, es de reflexionar nuestra pronta intervención como representantes populares, para que en un marco de colaboración de poderes, exhortar al titular del Poder Ejecutivo federal su inmediata intervención con la finalidad de que instruya a los órganos de la administración pública fe-

deral, se abstengan de desconocer las actas de nacimiento originales de los ciudadanos y, emprender las acciones correspondientes para que las instituciones privadas lo hagan también.

Dentro de esta misma tesitura, exhortar a los órganos constitucionales autónomos para que de igual manera acepten los originales de las actas de nacimiento de aquellos ciudadanos que solicitan alguna gestión o servicio de éstos.

Por todo lo anteriormente expuesto, y con fundamento en los artículos 6o., fracción I, y 79, numeral 1, fracción II, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta soberanía el siguiente

### Punto de Acuerdo

**Primero.** La Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, exhorta al titular del Poder Ejecutivo federal a instruir a los titulares de los diferentes órganos de la Administración Pública Federal para que, en la prestación de servicios, trámites o gestorías, que la población les requiera, se abstengan de desconocer las actas de nacimiento originales de los ciudadanos y éstas sean aceptadas como tales. Asimismo, emprender las acciones correspondientes para que las instituciones privadas se sumen a este exhorto.

**Segundo.** La Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión exhorta a los titulares de los órganos constitucionales autónomos para que, en la prestación de servicios, trámites o gestorías que la población les requiera, se abstengan de desconocer las actas de nacimiento originales de los ciudadanos y éstas sean aceptadas como tales.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de febrero de 2012.— Diputado Emilio Andrés Mendoza Kaplan (rúbrica).»

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

---

### ESTADO DE TAMAULIPAS

---

«Proposición con punto de acuerdo, a fin de crear una comisión especial o un grupo de trabajo para la investigación y el seguimiento de los presuntos vínculos del ex gobernador de Tamaulipas con organizaciones criminales y su posible implicación en el asesinato del ex candidato a la gubernatura, suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario del PAN

El Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXI Legislatura, en ejercicio de la facultad que confieren la fracción I del artículo 6o., el artículo 79, numeral 2, y demás relativos y aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía proposición con punto de acuerdo por el que se solicita a la Junta de Coordinación Política crear la comisión especial o, en su caso, el grupo de trabajo para la investigación y el seguimiento de los presuntos vínculos del ex gobernador de Tamaulipas Tomás Yarrington Ruvalcaba con organizaciones criminales, así como sobre su posible implicación en el asesinato del ex candidato a la gubernatura Rodolfo Torre Cantú, según ha dado a conocer la Agencia Antidrogas de Estados Unidos (DEA, por sus siglas en inglés), con base en las siguientes

### Consideraciones

La magnitud y gravedad de los hechos relacionados con las investigaciones recientes de la DEA que vinculan al ex gobernador Tomás Yarrington Ruvalcaba con el crimen organizado, así como su posible implicación en el asesinato del ex candidato a la gubernatura estatal Rodolfo Torre Cantú, obligan a los legisladores que defendemos el estado de derecho y la gobernabilidad democrática a promover la creación de un grupo de trabajo para investigar lo revelado por la DEA.

La noticia sacude con la acusación interpuesta por la Agencia Antidrogas de Estados Unidos en la Corte de Texas que revela que un ex colaborador de Tomás Yarrington recibió el 29 de noviembre de 2011 un mensaje en el que explícitamente se menciona al ex gobernador Tomás Yarrington como autor del asesinato de Rodolfo Torre Cantú.

La DEA ha arrojado vasta información sobre los vínculos del ex gobernador Tomás Yarrington Ruvalcaba, su ex colaborador y otras autoridades con integrantes del crimen organizado, así como de enormes sumas de dinero que presuntamente les fue entregado. Todo ello hace indispensable que se fortalezcan las investigaciones de este lado de la frontera y se determinen las responsabilidades de manera clara y contundente.

Resulta completamente inadmisibles que en momentos tan delicados en los que el crimen organizado amenaza la paz y la seguridad, así como la integridad de las instituciones, se den vínculos entre las autoridades y los criminales.

Es indispensable que la sociedad mexicana cuente con elementos suficientes para clarificar la participación de autoridades vinculadas a los grupos criminales, para poner fin a tan deleznable práctica y garantizar el estado de derecho en todos los rincones del país.

Por lo expuesto, se somete a consideración de esta asamblea la siguiente propuesta con

### Punto de Acuerdo

**Único.** Se exhorta a la Junta de Coordinación Política a crear la comisión especial o, en su caso, el grupo de trabajo para la investigación y el seguimiento de los presuntos vínculos del ex gobernador de Tamaulipas Tomás Yarrington Ruvalcaba con organizaciones criminales, así como sobre su posible implicación en el asesinato del ex candidato a la gubernatura Rodolfo Torre Cantú, según ha dado a conocer la Agencia Antidrogas de Estados Unidos.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de febrero de 2012.— (Rúbrica).»

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

---

### PRESUPUESTO PARA EL CAMPO 2012

---

«Proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta al Ejecutivo federal, mediante el titular de la Sagarpa, en su carácter de presidente de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, y a los gobernadores a formar los programas estatales concurrentes con la validación de los consejos estatales de desarrollo rural sustentable, a fin de dar seguimiento al presupuesto para el campo de 2012, a cargo del diputado Gerardo Sánchez García, del Grupo Parlamentario del PRI

Los suscritos diputados Gerardo Sánchez García, Cruz López Aguilar, Fermín Montes Cavazos, Antonio Benítez Lucho, Carlos Cruz Mendoza, David Hernández Vallín, Guillermina Casique Vences, Delia Guerrero Coronado, Óscar García Barrón, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional; Francisco Hernández Juárez, Federico Ovalle Vaquera del Partido de la Revolución Democrática; y Roberto Pérez de Alva de Nueva Alianza; con fundamento en el artículo 79 del Reglamento de la Cámara

de Diputados, sometemos a consideración del pleno de la Cámara de Diputados, proposición con punto de acuerdo, mediante el cual la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, exhorta al gobierno federal a través del presidente de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, licenciado Francisco Mayorga Castañeda y los gobiernos estatales para que en el marco de sus respectivas competencias, procedan a la integración de los Programas Estatales Concurrentes con la validación de los Comités Estatales para el Desarrollo Rural Sustentable (CEDRS) a efecto de darle seguimiento al presupuesto establecido en el anexo 8 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2012, que contiene programas y componentes con su asignación presupuestal respectiva bajo la denominación del Programa Especial Concurrente (PEC) bajo la siguientes

### Consideraciones

1). Institucionalizar mecanismos que impulsen la transparencia, la rendición de cuentas y el cumplimiento de las metas y los objetivos del Gasto Público para el Campo, a través del Programa Especial Concurrente, que corresponde a cada una de las entidades federativas, es el objetivo de este punto de acuerdo.

2). Tendiendo el espíritu de lo que prevé el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (DPEF) para el Ejercicio Fiscal de 2012 y de acuerdo a las disposiciones de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y demás ordenamientos, es que el Congreso de la Unión, en el ámbito de su competencia, deberá promover la integración del Programa Estatal Concurrente.

3). Bajo las atribuciones que le confiere la Constitución a la Cámara de Diputados, en materia del Presupuesto y del artículo 1 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2012 (DPEF 2012), que le concede atribuciones para la interpretación del PEF en el ámbito de su competencia, es que se está proponiendo este exhorto.

4). Que de conformidad con lo previsto entre otros por el artículo 32 del DPEF 2012 la Cámara de Diputados puede solicitar que los informes de gasto se presenten con una periodicidad mensual hasta el mes de julio y con una desagregación por entidad federativa, para ello en un plazo que no rebase los 30 días, las dependencias ejecutoras del PEC del gobierno federal a través del presidente de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable

deberá presentar la desagregación del PEC, estado por estado para efectos de seguimiento.

5). Este ejercicio se remitirá por la Cámara de Diputados a las entidades federativas para que con el apoyo de los congresos locales se establezca el seguimiento respectivo y los mecanismos de reportes mensuales, solicitando a los gobernadores de los estados, que sea a través de los Consejos Estatales de Desarrollo Rural Sustentable, como se dé cuenta de los avances respectivos y se valide el seguimiento, remitiendo el acta respectiva a la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados.

6). El anexo 8 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2012, le asigna a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) 30 millones de pesos dentro del Programa de Desarrollo de Mercados, Agropecuarios y Pesqueros e información para la elaboración de los PEC estatales.

7). Como disposiciones aplicables previstas en el DPEF 2012 destacan:

7.1). Artículo 30 inciso b), se procurará que la ejecución de las acciones correspondientes a los programas federales que por su naturaleza así lo permitan, sea desarrollada por los órdenes de gobierno más cercanos a la población, debiendo reducir al mínimo indispensable los gastos de administración y operación. *(Corresponde a la Cámara de Diputados establecer qué programas caen en este supuesto).*

7.2). Los incisos c, d, e y f del mismo artículo son disposiciones previstas para la integración de los programas estatales.

7.3). Establecer el cumplimiento del artículo 37 relativo a los programas de garantías, aunado a que le resta discrecionalidad al Ejecutivo, es la opción más cercana para ampliar la cobertura de crédito y complementar con los fondos de garantía que existen en los estados. Es incluso, una disposición estructural en torno a una mejor política de financiamiento.

7.4). Asimismo, son referencia el artículo 42 que define al PEC y el artículo 43, que define con toda claridad nuevas prioridades para la Sagarpa, que deberá informar cómo cumplirlas y con qué recursos dispondrá para su ejecución.

7.5). El mismo artículo 43 señala que la Sagarpa deberá establecer los mecanismos de coordinación necesarios con las entidades federativas y los municipios, para incrementar el nivel de impacto de los recursos convenidos, a través de la concurrencia con el resto de los programas federales, estatales y municipales.

Por lo anterior, sometemos a consideración del pleno de la Cámara de Diputados la siguiente proposición con

### Punto de Acuerdo

**Único.** Se exhorta al Ejecutivo federal por conducto del secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, en su carácter de presidente de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable y a los gobernadores de los estados, en el marco de sus respectivas competencias, tengan a bien, a la brevedad, la conformación de los programas estatales concurrentes con la validación de los consejos estatales de Desarrollo Rural Sustentable, con la finalidad de dar seguimiento al Presupuesto para el Campo de 2012.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de febrero de 2012.— Diputados: Gerardo Sánchez García (rúbrica), Cruz López Aguilar (rúbrica), Fermín Montes Cavazos (rúbrica), Antonio Benítez Lucho (rúbrica), Carlos Cruz Mendoza (rúbrica), David Hernández Vallín (rúbrica), Guillermina Casique Vences (rúbrica), Delia Guerrero Coronado (rúbrica), Óscar García Barrón (rúbrica), Francisco Hernández Juárez (rúbrica), Federico Ovalle Vaquera, Roberto Pérez de Alva (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Desarrollo Rural, para dictamen.**

---

### LACTANCIA MATERNA

---

«Proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta al Ejecutivo federal a instruir a la Secretaría de Salud para que establezca una estrategia nacional de promoción y difusión de la lactancia materna, a cargo de la diputada Josefina Rodarte Ayala, del Grupo Parlamentario del PRI

La suscrita, diputada Josefina Rodarte Ayala, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 79, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a conside-

ración del pleno la siguiente proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta al Ejecutivo federal a instruir a la Secretaría de Salud para establecer una estrategia nacional de promoción y difusión de la lactancia materna.

### Exposición de Motivos

Son múltiples los beneficios que implica la lactancia materna en la salud de un infante y de la madre. A los bebés, la lactancia materna les ofrece protección de enfermedades, estimulación de los órganos, los sentidos y el coeficiente intelectual, previene las caries dentales, establece un vínculo afectivo entre la madre e hijo, aparte de ser higiénica, económica y está disponible permanentemente. En el caso de la mujer favorece el desprendimiento de la placenta durante el alumbramiento, previene las hemorragias postparto y se considera como un método anticonceptivo eficaz. A pesar de todas las ventajas que implica proporcionar al bebé lactancia materna actualmente un gran número de mujeres en el mundo no amamantan a sus hijos o los alimentan con seno materno por períodos cortos.

La lactancia materna exclusiva (LME) es recomendada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como la alimentación que se proporciona al niño sólo con leche materna sin administrar algún otro tipo de alimento líquido o sólido durante los primeros seis meses de vida. La LME disminuye la morbilidad y mortalidad infantil, principalmente en los países en desarrollo.<sup>1</sup>

A pesar de los beneficios que presenta este tipo de alimentación tanto para los niños, como para las madres, la familia, la comunidad y el Estado, no parecen ser suficientes para que las madres prolonguen su duración o para que el Estado difunda los beneficios de la lactancia materna, observándose que en México su prevalencia se encuentra por debajo de lo logrado en otros países de América Latina.

Datos recientes estiman que a nivel mundial el 35% de las niñas y niños menores de cuatro meses de edad son alimentados al seno materno en forma exclusiva y la duración promedio de amamantamiento es de 18 meses, información que difiere de las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud en el sentido que las niñas y niños sean exclusivamente amamantados durante sus primeros seis meses y que se continúe el amamantamiento hasta los dos años de vida o más.

En México durante la década de los setentas el porcentaje de madres que inicio la lactancia materna fue de 78% con

una duración media de 8.7 meses en el que se observó que los lactantes de 3 meses eran alimentados de forma exclusiva en un 15.3% y que 22% nunca fueron alimentados del seno materno.

Durante la década de los ochenta el 83% de las madres inicio la lactancia materna. De éstas, el 78% fue con una duración media de 8.6 meses, 14% de los lactantes de 4 meses nunca recibieron leche materna y sólo 11.5% fueron alimentados de manera exclusiva durante los primeros seis meses de vida.

De acuerdo con la Segunda Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 1999, en la década de los noventa 92.3% de los lactantes fueron alimentados con seno materno, en cuanto a la duración se reportó una media de nueve meses. Se encontró que los lactantes menores de cuatro meses reciben LME en un 25.7% de los casos, y aquellos menores de seis meses en 20.3%; Dichos resultados, mostraron que el porcentaje de lactancia materna es alto en la región sur de México, en comunidades rurales, en la población indígena, en madres con bajo nivel socioeconómico y con menor escolaridad, sin empleo y que no cuentan con servicios de salud.

Nuestro país mostró un incremento del 0.75 por año a partir de 1985 a 2000 en comparación con países de América Latina como Honduras y Nicaragua, que reportaron un incremento de 7.75% por año o Brasil con un 3.8 por año.

Este hecho adquiere trascendencia, si se toma en cuenta que, en el año 2002, dentro de las principales causas de muerte por enfermedades infecciosas en menores de un año, se encuentran las infecciones respiratorias.

De acuerdo con el Programa Nacional de Salud 2001-2006, se estima que cada niño mexicano menor de 4 años, padecerá en promedio dos episodios de diarrea y cinco infecciones respiratorias al año, representando para el Sistema Nacional de Salud, 100 millones de consultas por estas causas al año.<sup>2</sup>

El mencionado contexto, nos permite reflexionar sobre la importancia de la lactancia materna y la necesidad de fomentar y difundir entre la población los beneficios de la misma; si bien cada año es realizada la Semana Mundial de la Lactancia Materna, es escasa la difusión que se hace de los beneficios a corto y largo plazo de la misma. En la semana mundial realizada en nuestro país en el mes de agosto del 2011, se informó a través del titular del Seguro Popular, que sólo un 40% de las madres daban lactancia

materna exclusiva durante el primer mes de vida de su hijo, y a los seis meses la proporción se reduce a solo 10%.

Hasta ahora los programas implementados a través del sector salud para promover la lactancia materna han dado pocos resultados, como los señalados por funcionarios de la propia Secretaría de Salud Federal, ejemplo de ello, son las clínicas de lactancia materna, instaladas en los hospitales infantiles y generales, que a pesar de que han funcionado por casi una década, no han logrado abatir el rezago que existe a nivel nacional. Es por ello, que resulta inminente la promoción y difusión de una campaña permanente sobre los beneficios a corto y largo plazo de la lactancia materna exclusiva, durante los primeros seis meses de vida del infante.

Son muchos los factores que inciden en la suspensión de la lactancia materna, ya sean culturales, económicos, sociales, entre otros, que coadyuvan en la decisión de la madre para no amamantar a su hijo, entre ellos: entre los principales factores socioeconómicos se pueden destacar, el ingreso creciente de las mujeres al mercado laboral, las presiones de la vida urbana en las grandes ciudades, con su consecuente disminución del tiempo que las madres necesitan dedicarle a sus hijos para mantener la lactancia y la falta de apoyo de la pareja o familiar para solucionar esta problemática; también se plantea que existen otras presiones sexuales y afectivas de sus propios compañeros, las presiones sociales, culturales y económicas del medio y las dudas sobre la propia imagen corporal de la mujer.<sup>3</sup>

Por otra parte, hemos visualizado parte de la solución a la problemática de la lactancia materna, la cual implica la utilización de mayores recursos tanto humanos como financieros, y es la creación de los bancos de leche, retomando experiencias como las de Estados Unidos y Brasil por lo que hemos aprobado el pasado 9 de febrero un dictamen que reforma diversos artículos de la Ley General de Salud en materia de Atención Materno Infantil y en el cual se pide el fomento para la lactancia materna, la promoción para la creación de los bancos de leche humana y la participación de los sectores sociales y privado para el fortalecimiento de los servicios de salud; esto viene a reforzar las modificaciones aprobadas el 7 de diciembre de 2010 y que persiguen el mismo objetivo antes mencionado, agregando los periodos que las empresas tendrán que proporcionar para que durante el periodo de lactancia dispongan de una hora diaria para amamantar a su bebe o en su defecto realizar la extracción manual de dicho alimento.

Si bien ambas modificaciones vienen a abonar el propósito de este punto de acuerdo, considero más pertinente establecer una Estrategia Nacional de Promoción y Difusión de Lactancia Materna, con ello la Secretaría de Salud Federal en coordinación con las secretarías de las entidades federativas serán las encargadas de promover los beneficios de lactancia materna, como lo ha venido haciendo con otras campañas publicitarias enfocadas a solucionar determinadas problemáticas de salud pública.

En el Poder Legislativo, tenemos una responsabilidad con todos los sectores vulnerables de la sociedad, entre ellos las mujeres y los niños, es por ello que exhortamos al Ejecutivo Federal con el fin de que se establezca una Estrategia Nacional de Promoción y Difusión de la Lactancia Materna para informar a la población en general sobre las bondades de la lactancia materna exclusiva y los beneficios que ella conlleva y en particular a las mujeres para concientizarlas sobre los beneficios que a corto y a largo plazo tendrán ellas y sus hijos de alimentarlos durante los primeros seis meses con seno materno.

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

### Punto de Acuerdo

**Único.** Se exhorta respetuosamente al Ejecutivo Federal instruya a la Secretaría de Salud Federal y trabajar en coordinación con las secretarías de salud de las entidades federativas a establecer una Estrategia Nacional de Promoción y Difusión de Lactancia Materna, con el fin de fomentar entre la población en general y las mujeres en particular la importancia y los beneficios de la Lactancia Materna Exclusiva.

#### Notas:

1 Salud Familiar y Reproductiva, División de Salud y Desarrollo del Niño, OMS, Pruebas científicas de los 10 pasos hacia una feliz lactancia natural, WHO/CHD 98.9.

2 Clínicas de Lactancia en Hospitales Infantiles y Generales SinDis. Lineamiento Técnico. Secretaría de Salud Federal.

3 Piñeros B. S. *Factores que inciden en la suspensión de la lactancia materna exclusiva*. Orinoquia, Universidad de los Llanos. Colombia. 1994

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de febrero de 2012.— Diputados: Josefina Rodarte Ayala, Francisco Saracho Navarro, Diana Patricia González Soto, Lily Fabiola de la Rosa Cortés, Tereso Medina Ramírez, Hugo Héctor Martínez González, Héctor Fernández Aguirre (rúbricas).»

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

---

#### ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR

---

«Proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta a las autoridades federales y a las de Baja California Sur a acatar las sentencias dictadas en los juicios de amparo números 29/2011 y 1096/2011, emitidas por los jueces segundo y tercero de distrito de la entidad, a efecto de reivindicar la autonomía de la Universidad Autónoma de Baja California Sur, a cargo del diputado David Hernández Pérez, del Grupo Parlamentario del PRI

El que suscribe, diputado David Hernández Pérez, integrante del Grupo Parlamentario del PRI de la Sexagésima Primera Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 6, numeral 1, fracción I; 65, numeral 4; y 79, numeral 1, fracción II, y numeral 2, fracción I y III, del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta ante esta asamblea proposición con punto de acuerdo, de **urgente u obvia resolución**, a fin de que se exhorte a las autoridades federales y estatales de Baja California Sur a acatar la sentencia dictada en el juicio de amparo 1096/2011, emitida por el juez tercero de distrito de Baja California Sur, a efecto de reivindicar la autonomía de la Universidad Autónoma de Baja California Sur, al tenor de las siguientes

#### Consideraciones

El estado de Baja California Sur, junto con Quintana Roo, son las entidades con menos tiempo de creación, ya que fue hasta el 8 de octubre de 1974 cuando ambas fueron convertidas de territorio federal a estado libre y soberano.

Un año más tarde, el 26 de diciembre de 1975 fue fundada la Universidad Autónoma de Baja California Sur (UABCS), mediante una iniciativa de ley enviada por el primer gobernador de la entidad, el licenciado Ángel César Mendoza Arámburo.

El 2 de febrero de 1976, el arquitecto Tomás Balarezo Cota fue elegido como primer rector de la universidad, y el 15 de marzo del mismo año comenzó sus actividades académicas.

La Universidad Autónoma de Baja California Sur es una institución pública y autónoma. Imparte 19 licenciaturas, diez maestrías y tres doctorados en las áreas de ciencias agropecuarias, ciencias naturales y exactas, ciencias sociales y administrativas, educación y humanidades, ciencias de la salud e ingeniería y tecnología.

La UABCS tiene extensiones académicas en Cabo San Lucas, Ciudad Insurgentes, Loreto y Guerrero Negro. Es una institución muy prestigiada no sólo en México, sino que ha participado en diversos foros internacionales que la colocan como vanguardia en el área de ciencias marinas y agropecuarias.

Desafortunadamente, la UABCS está siendo objeto de un ultraje por parte del gobierno de Baja California Sur, en particular por el gobernador Marcos Alberto Covarrubias Villaseñor.

El 2 de noviembre de 2010, Juan Rodrigo Guerrero Rivas presentó su renuncia a la rectoría, con carácter de irrevocable, a la junta consultiva, y el 2 de diciembre de ese mismo año el honorable Consejo General Universitario designó indebidamente un rector interino.

La Junta Consultiva de la UABCS, hasta antes del Decreto 1903, era competente para proceder a la sustitución del rector, cuando sus ausencias excedieran de dos meses, en términos de lo dispuesto por las fracciones I, II y VIII del artículo 12 de la Ley Orgánica de la UABCS.

Además, la facultad de interpretación de la Ley Universitaria es exclusiva de la Junta Consultiva Universitaria y así se ejerció al emitir un documento interpretativo que indica quién tiene las facultades para la designación de rector.

Las dos instancias de gobierno de la universidad, el honorable Consejo General Universitario y la Junta Consultiva, designaron a sus rectores; el primero nombró al MC Javier Gaitán Moran, el 1 de noviembre, como encargado del Despacho de Rectoría; el 3 de diciembre de 2010 como rector interino; lo nombró rector interino nuevamente el 11 de febrero de 2011; y el 3 de junio de 2011 nombró como nuevo rector para el período 2011-2015 al MC Gustavo Rodolfo Cruz Chávez.

La segunda, la Junta Consultiva, el 10 de diciembre de 2010, con fundamento en el artículo 12, fracciones I, II, III y VIII de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Baja California Sur, entregó la constancia de nombramiento como rector de esa Institución para el periodo 10 de diciembre de 2010 al 6 de junio de 2012, al doctor Carlos Jesús Villavicencio Garayzar, cargo que protestó ante el abogado general, único representante legal de la institución, el 13 de diciembre de 2010, dando fe de ello el notario público número 2.

Esto generó una fuerte problemática jurídica a la institución, ya que no se ha acreditado la personalidad jurídica ante la Secretaría de Educación Pública, en la Dirección General de Profesiones, instituciones bancarias, de gobierno, entre otras, sin embargo con uso de violencia física las personas afines al gobierno estatal tomaron las instalaciones universitarias por lo que se inició una indagatoria contra tales actos, mediante la averiguación previa número LPZ/81/TUR/1/2011.

El 6 de enero de 2011, el presidente de la Junta Consultiva de la UABCS envió al entonces gobernador del estado, ingeniero Narciso Agúndez Montaña; al presidente de la Gran Comisión del honorable Congreso de Baja California Sur, diputado Ariel Castro Cárdenas, entre otros, un oficio mediante el cual les hizo llegar copia del acta extraordinaria de la sesión del 9 de diciembre de 2010, correspondiente a la interpretación jurídica de los artículos 10 y 12 de la Ley Orgánica de la UABCS, sustento legal del nombramiento que la Junta Consultiva hizo del doctor Villavicencio Garayzar como rector de la UABCS.

El 10 de febrero de 2011, los diputados locales Elmuth Dubeth Castillo Sandoval, Natividad Osuna Aguilar y Silvestre de la Toba Camacho presentaron iniciativa con proyecto de decreto por el que reforman y adicionan los artículos 9, 10 y 12 de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Baja California Sur, y el 11 de febrero del mismo año se puso a discusión la referida reforma, concluyendo con su aprobación y publicación en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado; ese mismo día sesionó el Consejo General Universitario.

Con tal modificación fue destituido de manera ilegal el rector, doctor Carlos Jesús Villavicencio Garayzar.

Por lo que el afectado inicio juicio ante el juez tercero de distrito, con el amparo 29/2011. Este juzgado resolvió el 22 de julio de 2011, en su parte conducente:

**Único. La Justicia de la Unión ampara a Carlos Jesús Villavicencio Garayzar en contra de los actos precisados en el considerando segundo y por los motivos expuestos en el considerando último del presente fallo constitucional.**

El juez tercero de distrito manifestó en la parte conducente de los **considerandos** lo siguiente:

**... es evidente que el quejoso adquirió un derecho, desde el diez de diciembre de dos mil diez, como rector de la Universidad Autónoma de Baja California Sur, con vigencia dentro de un periodo hasta el seis de junio de dos mil doce: ante lo cual, ese derecho, una vez adquirido, debió ser respetado por la normatividad reclamada que entro en vigor, posteriormente, el doce de febrero de dos mil once.**

**Por consiguiente, procede conceder el amparo de la justicia de la unión a Carlos Jesús Villavicencio Garayzar, para el efecto de que, debido a la inconstitucionalidad señalada, queden sin efectos y no le sean aplicados los artículos segundo, tercero y cuarto transitorios del decreto número 1903 por el que se reforman y adicionan los artículos 9, 10 y 12 de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Baja California Sur, publicado en el Boletín del Gobierno del Estado de Baja California Sur el once de febrero de dos mil once.**

El 7 de abril de 2011, el Tribunal Superior de Justicia de Baja California Sur determinó en el expediente 31/2011, que el nombramiento del doctor Villavicencio Garayzar surtía todos sus efectos legales hasta en tanto no haya una resolución en definitiva respecto a las facultades de nombrar rector universitario. Dicha determinación causó firmeza por ministerio de ley, por lo que es inatacable.

La Procuraduría General de la República interpuso recurso de revisión en contra de la sentencia federal señalada el 5 de agosto de 2011, y al ser desechado dicho recurso por el Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito, causó ejecutoria la sentencia de amparo.

El mismo juez tercero de distrito en el estado de Baja California Sur requirió a las autoridades responsables el cumplimiento de la ejecutoria, para lo cual el gobernador y el Congreso de Baja California Sur reconocían la declaratoria de inconstitucionalidad de la señalada sentencia, lo que los obliga a acatar y respetar las consecuencias jurídicas de di-



cho reconocimiento, especialmente lo contemplado por el artículo 80 de la Ley de Amparo para el pleno restablecimiento de las garantías violadas.

El 3 de junio de 2011, firmado por MC Javier Gaytán Morán, presidente del honorable Consejo General Universitario, y por el doctor Alejandro Palacios Espinosa, secretario del mismo consejo, entregaron el nombramiento al MC Gustavo Rodolfo Cruz Chávez como nuevo rector para el periodo 2011-2015 a pesar de la resolución de dos meses anteriores.

En noviembre de 2011, la delegación de la Procuraduría General de la República en Baja California Sur sufrió un duro revés, cuando el Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito con sede en esa plaza, declaró improcedente el recurso de revisión, interpuesto por el agente del Ministerio Público de la Federación, adscrito al juzgado primero de distrito, contra la sentencia dictada al amparo a favor del doctor Carlos de Jesús Villavicencio Garayzar.

El abogado general de la UABCS y asesores externos señalaron que dicha resolución deja firme la sentencia emitida por el juez tercero de distrito con relación al amparo promovido por el doctor Villavicencio Garayzar, contra actos de los diputados del honorable Congreso del estado.

Asimismo, reconocieron que los tres magistrados del Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito decretaron la inconstitucionalidad del decreto 1903 y los artículos transitorios 9, 10 y 12, que sirvieron para separar del cargo de rector de la UABCS al doctor Villavicencio Garayzar, y nombrar a Javier Gaytán Morán, por el Consejo General Universitario, que no tenía facultad para ello. El MC Javier Gaytán Morán se apoderó de la Rectoría, negando el acceso al rector legítimo.

Actualmente, ostenta en forma ilegal el cargo de rector de la UABCS Gustavo Cruz Chávez.

El 13 de diciembre de 2011 fue publicada la derogación del decreto 1960 en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado número 67, en calidad de extraordinario, firmado por el gobernador del estado, Marcos Alberto Covarrubias Villaseñor, y por el secretario general de gobierno, Armando Martínez Vega, en el que “se derogan los artículos segundo, tercero y cuarto transitorios del decreto 1903, mediante el cual se reformaron y adicionaron los artículos 9, 10 y 12 de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Baja California Sur”, en cuyo **único** transitorio dice que “el presente

decreto entrará en vigor el día de su publicación”, restituyéndole sus derechos al doctor Carlos Villavicencio Garayzar como rector de la UABCS.

Mientras, en el campus universitario se realizó una reunión previa a la publicación del referido decreto; en la sesión del Consejo General Universitario se evaluó la situación por la que atraviesa actualmente la UABCS.

El secretario del Consejo General Universitario, Dante Salgado, explicó la interpretación jurídica que ellos tienen sobre la derogación de los transitorios, aparentando que tal derogación no afecta en nada el curso actual de la universidad; incluso, afirmó que las acciones posteriores al decreto 1903, a partir del 11 de febrero de 2011, es decir, la convocatoria emitida para una sesión del Consejo General Universitario donde se nombró rector interino por segunda ocasión, la convocatoria a elecciones sin haber concluido el período del rector electo anterior, así como de la remoción de la Junta Consultiva electa y los nombramientos de la nueva junta y del rector electo, fueron “completamente legales”.

El secretario del Consejo General Universitario en funciones fundamentó su interpretación jurídica en que los artículos 9, 10 y 12 reformados por el decreto 1903, no habían sido derogados y, por lo tanto, el Consejo General Universitario seguía siendo el órgano máximo y no solo legislativo. Poco le importó que esa interpretación atentara contra los preceptos constitucionales en los que se basaron el Tribunal Colegiado y el juez tercero de distrito y el acatamiento hecho por el Congreso del estado y el Ejecutivo estatal.

Por su parte, el presidente de Consejo General Universitario, todavía en funciones, insistió en la legalidad de su nombramiento como rector, y así también lo había ratificado la Dirección General de Profesiones, al otorgarles el reconocimiento a Gustavo Cruz Chávez y a Dante Arturo Salgado como rector y secretario académico, respectivamente, facultados para expedir títulos profesionales. Es importante precisar que se trata de un oficio de junio de 2011, publicado como desplegado y cuando todavía no se daba el fallo del juez.

Al carecer de personalidad jurídica, la UABCS ha perdido demandas laborales, lo que ha costado varios millones de pesos, por lo que es urgente que se defina a la brevedad posible esta situación, ya que el costo podría ascender a decenas de millones de pesos, y el aumento de la inseguridad en la acreditación de los estudios de los egresados.

Por lo expuesto, solicito a esta soberanía sea aprobado, de **urgente u obvia resolución**, el siguiente

### Punto de Acuerdo

**Primero.** Que se exhorte al titular de la Secretaría de Educación Pública Federal; al titular del Poder Ejecutivo de Baja California Sur; al diputado presidente de la Gran Comisión del honorable Congreso de Baja California Sur a acatar la sentencia dictada en el juicio de amparo 29/2011, promovido por el doctor Carlos de Jesús Villavicencio Garayzar, emitida por el juez tercero de distrito de Baja California Sur el 22 de julio de 2011, que mandata **la justicia de la unión ampara a Carlos Jesús Villavicencio Garayzar en contra de los actos precisados**, a efecto de reivindicar la autonomía universitaria.

**Segundo.** Que se exhorte al titular del Poder Ejecutivo de Baja California Sur a hacer cumplir el decreto número 1960, publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur el 13 de diciembre de 2011, mediante el cual se derogan los artículos segundo, tercero y cuarto transitorios del Decreto 1903 que reformaron y adicionaron los artículos 9, 10 y 12 de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de Baja California Sur.

**Tercero.** Que se exhorte al titular de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados a revisar el presente caso, toda vez que se está haciendo uso de recursos públicos por parte de las autoridades universitarias ilegalmente electas, a pesar de la resolución de una sentencia en su contra.

**Cuarto.** Que se exhorte al titular de la Secretaría de Educación Pública Federal a informar a esta soberanía referente a la situación de los documentos y títulos profesionales que siguen siendo firmados por las autoridades universitarias ilegalmente electas, a pesar de la resolución de una sentencia en su contra, y que retenga los recursos destinados a la Universidad Autónoma de Baja California Sur, hasta que no sea reinstalado el rector, de acuerdo con la sentencia dictada en el juicio de amparo 29/2011.

**Quinto.** Que se exhorte a las autoridades competentes, incluida la Secretaría de la Función Pública, no eximir de ninguna responsabilidad administrativa civil, penal, política o resarcitoria, ni cancela las investigaciones que se realicen a futuro, a quienes resulten responsables en esta problemática.

Dado en el salón de sesiones de la honorable Cámara de Diputados, a 28 de febrero de 2012.— Diputado David Hernández Pérez (rúbrica).»

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

---

### EXPLOTACION SEXUAL COMERCIAL INFANTIL

---

«Proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta al Ejecutivo federal a implantar por la Sectur una campaña a fin de que las empresas del ramo signen y adopten las políticas establecidas en el Código de Conducta Nacional para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes en el Sector de los Viajes y el Turismo, a cargo de la diputada Lucila del Carmen Gallegos Camarena, del Grupo Parlamentario del PAN

La que suscribe, Lucila del Carmen Gallegos Camarena, diputada integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, de la LXI Legislatura, en ejercicio de la facultad que otorga el artículo 6, fracción I, y 79, numeral 1, fracción II, numeral 2, 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, a través de la Secretaría de Turismo, a efecto de que dentro del marco del acuerdo nacional para la implementación del Código de Conducta Nacional para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes en el Sector de los Viajes y el Turismo” implante una campaña dirigida a todas las empresas turísticas de nuestro país a efecto de que signen y adopten las políticas establecidas en el Código de Conducta mencionado, al tenor de las siguientes

### Consideraciones

De acuerdo con la declaración del Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños, que se llevó a cabo en Estocolmo, Suecia, en 1996, la explotación sexual comercial infantil (ESCI) es definida como una forma de coerción y violencia contra los niños equivalente al trabajo forzoso y a una forma contemporánea de esclavitud, que supone la utilización de los personas menores de 18 años de edad para relaciones sexuales remuneradas, pornografía infantil y adolescente, utilización de niños, niñas y adolescentes en espectáculos sexuales, donde exista además

un intercambio económico o pago de otra índole para la persona menor de edad o para un tercero intermediario.

Este tipo de explotación incluye: Las actividades sexuales o eróticas remuneradas con personas menores de edad mismas que incluyen también cualquier forma de relación sexual o actividad erótica que implique acercamiento físico-sexual entre la víctima y el explotador; la pornografía infantil y adolescente que incluye las actividades de producción, distribución, divulgación por cualquier medio, importación, exportación, oferta, venta o posesión de material en el que se utilice a una persona menor de dieciocho años o su imagen en actividades sexuales explícitas, reales o simuladas o la representación de sus partes genitales con fines primordialmente sexuales o eróticos; y, los espectáculos sexuales, consistentes en la utilización de personas menores de edad, con fines sexuales o eróticos en exhibiciones o en espectáculos públicos o privados.<sup>1</sup>

Lamentablemente, este grave fenómeno que constituye la tercera actividad ilícita más lucrativa en el mundo, tan sólo detrás del narcotráfico y la venta de armas, con ingresos que están por un orden superior a los 12 mil millones de dólares, se produce por igual en los países desarrollados y en los que están en vías de desarrollo.

En nuestro país, de acuerdo a estudios de UNICEF, de las 32 entidades, 21 están involucradas en la explotación sexual infantil y según declaraciones de la Dirección Regional en América Latina y el Caribe de la Coalición contra el Tráfico de Mujeres, México ocupa el quinto lugar en Latinoamérica de los países con más presencia de ESCI, con 250 mil menores de edad padeciéndola.

Este tipo de actividades muy frecuentemente se dan a través del llamado “turismo sexual organizado” definido por la Organización Mundial de Turismo (OMT) en su Declaración para la Prevención del Turismo Sexual Organizado, como “aquéllos viajes organizados desde el sector turístico o desde fuera de este sector, pero utilizando sus infraestructuras y red, con el propósito prioritario de que el turista mantenga una relación sexual comercial con residentes en el destino del viaje”, lo que trae consigo “graves consecuencias de salud, sociales y culturales, especialmente, cuando la explotación se produce en desigualdad de edad, social y económica”.

En el caso de la explotación sexual infantil, el turismo sexual es aquel realizado por personas que viajan de un lugar a otro para involucrarse en actos de carácter sexual con me-

nores de edad. Con frecuencia los turistas sexuales infantiles viajan desde un país de origen más rico a otro menos desarrollado, o puede también tratarse de viajeros dentro de su propio país o región. Algunos turistas sexuales infantiles toman como blanco exclusivo de sus ataques a niños o niñas, pero la mayoría de abusadores no tienen generalmente una preferencia sexual por los niños y niñas; se trata más bien de abusadores situacionales que en forma inescrupulosa toman ventaja de una situación de anonimato, así como de las diferencias socio-económicas existentes en las localidades que visitan.

En este sentido, la misma OMT ha definido el nivel de responsabilidad del sector turístico en este tipo actividades, en los siguientes términos:

- a) La responsabilidad directa corresponde a aquéllos que conscientemente difunden, organizan y reciben viajes de turismo sexual (incluso si existe una pequeña evidencia de que están involucrados), así como a los operadores de negocios o establecimiento donde los viajeros pueden contactar o explotar a menores, concretamente, alojamientos, centros y áreas de ocio etc. Tolerar este tipo de actividades implica complicidad con los operadores y con los organizadores de viajes.
- b) Una responsabilidad indirecta corresponde a los turoperadores, agencias de viajes, transportistas, especialmente aerolíneas, si estos son conscientes de que están siendo utilizados como vehículos para conducir a los turistas sexuales declarados o potenciales a los destinos.

Con el fin de combatir este terrible fenómeno mundial, la industria turística desde principios de los años '90, ha adoptado diversas medidas. A nivel internacional, las asociaciones de la industria turística están desarrollando políticas para sus miembros. La Federación Internacional de Asociaciones de Agencias de Viajes (UFTAA) fue la primera asociación del sector que ha aprobado el documento 'Los Niños y las Agencias de Viajes Chárter' (1994). Posteriormente, con la Declaración de la OMT sobre la Prevención y Organización del Turismo Sexual (1995) y el Congreso de Estocolmo, otras organizaciones turísticas han generado sus propios documentos sobre políticas turísticas o códigos de conducta contra de la explotación sexual de niños.

Uno de estos es el Código de Conducta para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes contra la Explotación Sexual en la Industria del Turismo y los Viajes, promovido por

la OMT, ECPAT Internacional y UNICEF, el cual se basa en la Declaración sobre los Derechos Humanos y en la Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas, haciendo énfasis en el artículo 34, que dispone el deber de los Estados Parte de proteger al niño contra todas las formas de explotación y abuso sexuales.

La importancia de este Código radica, entre muchas otras cosas, en que las empresas del sector turístico que adoptan este Código se comprometen a cumplir con seis criterios fundamentales:

1. Establecer una política corporativa ética en contra de la explotación sexual comercial de niños.
2. Educar y formar a su plantilla tanto en el lugar de origen como en los destinos de viaje.
3. Introducir una cláusula en los contratos con proveedores, en la que se rechaza conjuntamente la explotación sexual de niños.
4. Ofrecer información a los viajeros mediante catálogos, trípticos, carteles, videos informativos a bordo de los aviones, billetes, páginas web, u otros canales que se consideran oportunos.
5. Ofrecer información a los agentes locales “clave” en los destinos.
6. Elaborar un informe anual sobre la aplicación de estos criterios.

En agosto del 2011, la Secretaría de Turismo, empresarios y representantes de la sociedad civil de nuestro país firmaron, en presencia de la Presidenta del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) el “Acuerdo Nacional para la Implementación del Código de Conducta Nacional para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes en el Sector de los Viajes y el Turismo”. No obstante todavía existen miles de empresas del sector turístico que todavía no lo signan, razón por la que consideramos indispensable que el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Turismo implante una campaña por la que se promueva la adopción de este Código, así como que otorgue a quien lo suscriba una certificación con la leyenda “Empresa contra la Explotación Sexual Infantil.”

Cabe destacar que el Relator Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la

pornografía, Juan Miguel Petit, en el informe rendido ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, con motivo de su visita a México en mayo de 2007, recomendó:

“g) El Relator Especial recomienda que se haga especial hincapié en el turismo responsable. Recomienda que se firme el Código de Conducta del Sector Turismo para la Protección de los Niños contra la Explotación Sexual Comercial, dirigido a establecer normas éticas a seguir por parte de la industria del turismo, creando así una responsabilidad social compartida que respete y proteja los derechos del niño. También el Relator Especial recomienda una cooperación más dinámica entre el Gobierno de México con industrias del turismo tanto del país como extranjeras con vistas a una mejor protección de los niños respecto a estos crímenes. Asimismo, los diversos gobiernos de la Federación deben ser cuidadosos a la hora de definir directrices a seguir en sus políticas de turismo, para evitar, como ya ha ocurrido en el pasado, que el Estado aliente inversiones que traen consigo conexiones con redes de explotadores de menores de edad.”

El turismo responsable con los seres humanos favorece las condiciones de sostenibilidad para la vida de las personas, de las comunidades y del ambiente.

Tal y como se señaló en la Declaración del Grupo de Río sobre Desarrollo Sostenible del Turismo en el Siglo XXI, sólo si el sector turístico participa activamente en la lucha contra la explotación sexual comercial de niños y adolescentes, se llegará a garantizar de forma completa y eficaz la protección de los afectados.<sup>2</sup>

En virtud de lo anterior, someto a la consideración de la Cámara de Diputados la siguiente proposición con:

### Punto de Acuerdo

**Único.** Se exhorta respetuosamente al Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Turismo, a efecto de que dentro del marco del Acuerdo Nacional para la Implementación del Código de Conducta Nacional para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes en el Sector de los Viajes y el Turismo” implante una campaña dirigida a todas las empresas turísticas de nuestro país a efecto de que signen y adopten las políticas establecidas en el Código de Conducta mencionado.

**Notas:**

1 Hojas Informativas de la Reunión de Seguimiento del II Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes –América Latina y el Caribe–, San José, Costa Rica, mayo 2004.

2 2001, Segmento del Principio 6.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de febrero de 2012.— Diputada Lucila del Carmen Gallegos Camarena (rúbrica).»

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


---

**LEY DEL SEGURO SOCIAL**


---

«Proposición con punto de acuerdo, por el que se solicita la celebración de una sesión solemne para conmemorar el 70 aniversario de la expedición de la Ley del Seguro Social, a cargo del diputado Rodolfo Lara Lagunas, del Grupo Parlamentario del PRD

El suscrito, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en los artículos 6, numeral 1, fracción I, y el artículo 79, numeral 1, fracción III, 31 numeral 2 y 38 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, presenta a esta soberanía, la siguiente proposición con punto de acuerdo, con base en las siguientes

**Consideraciones**

El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) es institución central de la vida y cultura social del país. Y ha sido y es ejemplo, en varios aspectos, más allá de nuestras fronteras, destacadamente para América Latina.

¿Cuántos de nosotros o nuestros hijos o nietos han nacido en los hospitales del Instituto Mexicano del Seguro Social? ¿Cuántos de nosotros o nuestros vecinos o familiares, deben su salud o su vida a la atención de sus médicos y enfermeras? ¿Cuántos de los mexicanos gozan de una de sus pensiones? Es evidente que el IMSS se ha transformado en parte consustancial de la realidad y cultura del país.

La seguridad social no debe responder a ciclos sexenales, sino tener garantizado su pleno respeto y realización, en su carácter de derecho humano, conforme lo marca nuestra

Carta Magna y diversos instrumentos internacionales suscritos por nuestro país, comenzando por la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Nuestra Constitución, en su artículo 123, apartado A, ordena:

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

Los mexicanos acostumbramos celebrar los hechos que conllevan acciones que benefician a nuestro pueblo. Este es el caso del IMSS. La ley que le dio origen fue expedida el 31 de diciembre de 1942. Se cumplen pues 70 años de que este instituto ha servido a los trabajadores mexicanos. Este acontecimiento no debemos pasarlo por alto.

Si bien, durante el régimen de Lázaro Cárdenas, se elaboraron varios proyectos para constituir al IMSS, no fue sino hasta el gobierno del Manuel Ávila Camacho, que se aprobó por el Congreso de la Unión y fue expedida dicha normativa.

Esta ley de 1942, ya preveía la aportación tripartita, establecía los seguros de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; enfermedades no profesionales y maternidad; invalidez, vejez y muerte y cesantía involuntaria en edad avanzada. Siendo el licenciado Santos Guajardo, su primer director general. Su artículo primero, declaraba que el “Seguro Social constituye un servicio público nacional, que se establece con carácter obligatorio...”

Viendo hacia atrás, no podemos sino decir, pese a sus deficiencias que urge superar, que el IMSS se ha constituido en un pilar fundamental para el crecimiento económico, la justicia y la paz social; que se ha transformado en un eje esencial para la salud en el país; que millones de trabajadores y sus familias han recibido la tutela de alguna pensión ya sea por riesgos de trabajo, en razón de edad, o por invalidez o vida. Por citar algunos.

Y pese a diversos golpes privatizadores, en abierta violación a nuestra Constitución y a la esencia de la seguridad social, este instituto, sigue siendo básico para la tutela laboral y humana de los mexicanos.

No podemos admitir que en el año en que el IMSS cumple 70 años de la expedición de su ley, lo agobien los nubarrones que han denunciado los trabajadores, y que se traducirán en la liquidación de sus más de 350 mil trabajadores sindicalizados, en un abierto clon del golpe contra Luz y Fuerza del Centro.

No se puede seguir permitiendo que la fuerza y la ilegalidad predominen sobre los derechos de los trabajadores, tanto los que prestan sus servicios al IMSS, como los que son derechohabientes del mismo en su carácter de afiliados.

Muy por el contrario el Legislativo y el Ejecutivo federales, en estos 70 años del IMSS, deben tomar las medidas necesarias, en el marco de sus facultades, para la pervivencia y fortalecimiento de este instituto.

Por todo lo expuesto y fundado someto a la consideración de esta soberanía la siguiente proposición con

### Punto de Acuerdo

**Primero.** Se exhorta a la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias para que dictamine y someta a la consideración del pleno una sesión solemne y, ese mismo día se debe una placa conmemorativa en las instalaciones de la Cámara de Diputados, con motivo de los 70 años de la expedición de la Ley del Seguro Social.

**Segundo.** Se exhorta al Congreso de la Unión y al Ejecutivo federal, para que en el marco de sus respectivas facultades, adopten todas las medidas necesarias para la pervivencia, fortalecimiento y desarrollo del Instituto Mexicano del Seguro Social, en respeto de los derechos de sus trabajadores y los de sus derechohabientes. Lo que será el mejor homenaje para celebrar los 70 años de la expedición de la ley que le dio nacimiento.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de febrero de 2012.— Diputado Rodolfo Lara Lagunas (rúbrica).»

**Se turna a la Junta de Coordinación Política.**

### ESTADO DE QUERETARO

«Proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta al gobierno federal a liberar los recursos financieros y materiales del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, a fin de atender el rezago de Querétaro en materia de seguridad penitenciaria, a cargo del diputado Reginaldo Rivera de la Torre, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, diputado Reginaldo Rivera de la Torre, integrante de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en el artículo 79, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta a consideración de esta soberanía proposición con punto de acuerdo, al tenor de las siguientes

### Consideraciones

De acuerdo con el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, instrumento financiero mediante el cual los recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados y del Distrito Federal para la seguridad pública destinados exclusivamente a

- **Reclutamiento, formación, selección, evaluación y depuración** de los recursos humanos vinculados con áreas de seguridad pública.
- **Equipamiento** de las policías judiciales o sus equivalentes, peritos, ministerios públicos, policías preventivos o custodios de centros penitenciarios y de menores infractores.
- Establecimiento y operación de la **red nacional de telecomunicaciones** e informática para la seguridad pública y servicio telefónico nacional de emergencia.
- **Construcción, mejoramiento o ampliación** de instalaciones para la procuración e impartición de justicia, centros penitenciarios y de menores infractores, e instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación.
- **Seguimiento y evaluación** de los programas señalados.

Por causa del rezago que existe en estado de Querétaro por treinta y dos millones, quinientos cincuenta mil pesos, en los rubros antes mencionados es que me dirijo a esta soberanía para someter a consideración el presente punto de acuerdo.

### Consideraciones

El Modelo de del sistema nacional penitenciario busca hacer valer y vislumbrar lo establecido en el **artículo 18 Constitucional en su fracción segunda que señala**: “El sistema penitenciario se organizará sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte, como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley”.

La actual situación del sistema penitenciario en México, demanda inversiones sostenidas en un programa multianual en la totalidad del sistema penitenciario es decir que los centros estatales y federales tengan la capacidad de cumplir con nuestra Carta Magna.

En los últimos cuarenta años se ha venido volviendo obsoleta la infraestructura penitenciaria que existe, el promedio de edad que tienen las instalaciones penitenciarias de nuestro país según la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario es un promedio de cuarenta y siete años y su equipamiento es precario, careciendo de lo más básico como detectores de metal, inhibidores de señal de radio comunicación, uniformes, equipos de comunicación, de digitalización de la información que ahí se genera, unidades de traslado de internos adecuadas, rayos “X” para los accesos, entre otras muchas más que hacen falta.

Otro de los factores que ha venido influyendo en la precariedad del sistema penitenciario en nuestro país es el cambio del perfil criminológico, tanto del fuero común y federal, al presentar delincuentes que pueden tener acceso a tecnología que les permite seguir delinquir desde el interior del penal y que solo con el equipamiento se podrán mejorar los centros penitenciarios del país.

La sobre población de los centros penitenciarios, derivada de la concentración de la población en pocos centros, impide contar con espacio para implementar programas de reinserción social.

El abuso de prisión preventiva conjuntamente con la duración excesiva de los juicios y el incremento en el tiempo

promedio de las sentencia por la gravedad de los delitos aunado a la falta de personal penitenciario profesional y capacitado en donde los salarios del personal y su prestaciones para la actividad que desarrollan son insuficientes.

El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, son recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados y del Distrito Federal para la seguridad pública destinados exclusivamente al **reclutamiento, formación, selección, evaluación y depuración** de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública, al **equipamiento** de las policías judiciales o sus equivalentes, peritos, ministerios públicos, policías preventivos o custodios de centros penitenciarios y de menores infractores, el establecimiento y operación de la **red nacional de telecomunicaciones** e informática para la seguridad pública y servicio telefónico nacional de emergencia, la **construcción, mejoramiento o ampliación** de instalaciones para la procuración e impartición de justicia, centros penitenciarios y de menores infractores, e instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación y el **seguimiento y evaluación** de los programas señalados.

En consecuencia la conferencia del sistema penitenciario mexicano acordó desde el 2009 cinco ejes e inversión para la modernización relativos al Fondo de Aportación para la Seguridad Pública para los Estados y el Distrito Federal.

- Conectividad a Plataforma de México,
- La instalación de inhibidores de señal radio eléctrica,
- Implementación del Registro Nacional de Información Penitenciaria,
- Capacitación del personal penitenciario y
- Tratamiento de adicciones en los centros penitenciarios del país.

Esto de acuerdo con la información proporcionada por la entidades federativas y el Distrito Federal, a la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario Mexicano, realizó un diagnóstico sobre la problemática de necesidades de inversión que se requiere en los centros penitenciaros de este país, se identifico un déficit por más de once mil millones de pesos esto divididos como necesidades prioritarias.

En la región centro en donde se ubica el estado de Querétaro; en específico se identificó un déficit

- En obra pública por veinticinco millones de pesos,
- En equipamiento y seguridad por dos millones de pesos,
- En equipamiento como vehículos por tres millones de pesos,
- Profesionalización y ampliación de plantilla laboral por dos millones quinientos cincuenta mil pesos.

Con un total de treinta y dos millones quinientos cincuenta mil pesos; a fin de atender el rezago que existe de la infraestructura y seguridad de los Centros de Readaptación Social del estado, el primero de ellos el de San José el Alto que se ubica en la ciudad de Querétaro, el de San Juan del río y el de Jalpan de Serra.

Este déficit a llevado al rezago que presenta Los centros de readaptación social en el estado de Querétaro, por que se requiere de la infraestructura y del personal calificado a fin de cumplir con el objetivo para el cual fueron creados estos centros de readaptación social, no debemos esperar a que este rezago que existe se haga más grande, debemos actuar de manera inmediata y exhortar al ejecutivo para que libere los recursos que se necesitan para solventar esta problemática que existe en el estado de Querétaro con los centros de readaptación social.

Debemos de reconocer el esfuerzo que hace el estado para suplir estas deficiencias que se tienen pero no por el hecho que se hace este esfuerzo para tratar de suplir estas deficiencias debe quedarse así se debe actuar en consecuencia.

Por lo expuesto, someto a discusión y aprobación por el pleno de esta honorable asamblea el presente

#### **Punto de Acuerdo**

**Único.** Para exhortar al gobierno federal para que libere los recursos financieros y materiales del el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, para atender el rezago que existe en el estado de Querétaro, por treinta y dos millones quinientos cincuenta mil pesos en materia de seguridad penitenciaria.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de febrero del año 2012.—  
Diputado Reginaldo Rivera de la Torre (rúbrica).»

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

---

#### DESAPARICION FORZADA DE PERSONAS

---

«Proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta a los congresos locales a modificar su legislación penal a efecto de tipificar el delito de desaparición forzada de personas con base en la Declaración Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, a cargo del diputado Jaime Oliva Ramírez, del Grupo Parlamentario del PAN

El que suscribe, Jaime Oliva Ramírez, diputado integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, 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 la consideración de esta soberanía la siguiente proposición con punto de acuerdo mediante el cual se exhorta respetuosamente a los Congresos de las entidades federativas que no tengan tipificado el delito de desaparición forzada de personas en su legislación penal, para que en el ejercicio de sus facultades legislativas tipifiquen dicha conducta, con base en lo establecido en la Declaración Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. Asimismo, se exhorta respetuosamente a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y a los Congresos de los Estados que si tienen tipificado tal delito, que en el ámbito de su competencia realicen las modificaciones necesarias a efecto de armonizar tal delito con lo establecido en la citada Declaración Internacional, al tenor de las siguientes:

#### **Consideraciones**

La práctica de las desapariciones empieza durante la segunda guerra mundial, con los crímenes del nazismo, cuando el Alto Comandante Alemán promulgó un decreto denominado “Nacht und Nevel” (noche y niebla) sobre “Directrices para procesar a las personas que hubieran cometido crímenes contra el Reich de la Potencia Ocupante en los Territorios Ocupados”. Fue un método de intimidación eficaz que de-



jaba a las familias de la víctima y la población en una ignorancia total sobre la suerte de la víctima.<sup>1</sup>

La desaparición forzada de personas, circunscribiendo un poco más el concepto, es una trágica práctica gubernamental desarrollada en el comienzo de la década de los 60: en la que básicamente se da cuando hay motivos razonables para creer que una persona ha sido detenida por las autoridades o con su consentimiento, y las mismas niegan tal hecho.

Son los llamados escuadrones de la muerte quienes protagonizan la primera fase de la práctica actual de las desapariciones por motivos políticos, sembrando el terror en ciertos países de América Latina. Desde estos tiempos, el término “desapariciones forzadas o involuntarias de personas” ha cambiado de acepción con respecto a aquella primera época nazi, volviéndose un medio de represión política. Los desaparecidos no son más aquellos cuyo paradero es desconocido durante y a causa de un conflicto armado internacional. A causa de ello, los países latinos empiezan a considerar que las “formas más recientes, extendidas, graves, crueles y sucesivas de violación de los derechos humanos están representadas por los desaparecimientos, llevados a cabo por agentes del Estado o grupos organizados de particulares que obran con su apoyo o tolerancia”.<sup>2</sup>

En este sentido, podemos decir que de acuerdo a la concepción actual, se habrá producido una desaparición forzada cuando “haya firmes razones para creer que una persona ha sido detenida con el consentimiento, la complicidad o la conspiración de las autoridades, y éstas niegan falazmente haber participado”

A este respecto, la Declaración Internacional para la Protección de todas las Personas contra la Desaparición Forzada, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 47/133 del 18 de diciembre de 1992, define a esta conducta como el arresto, la detención o traslado contra su voluntad de las personas, o que éstas resulten privadas de su libertad de alguna otra forma por agentes gubernamentales de cualquier sector o nivel, por grupos organizados o por particulares que actúan en nombre del gobierno o con su apoyo directo o indirecto, su autorización o su asentimiento, y que luego se niegan a revelar la suerte o el paradero de esas personas o a reconocer que están privadas de su libertad, sustrayéndolas así a la protección de la ley.

Asimismo, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas dispone que se considera desapa-

rición forzada la privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes.

La citada convención regional establece, además, la obligación de los Estados parte de no practicar, permitir, ni tolerar la desaparición forzada de personas, ni aún en estado de emergencia, excepción o suspensión de garantías individuales; sancionar en el ámbito de su jurisdicción a los autores, cómplices y encubridores del delito de desaparición forzada de personas, así como la tentativa de comisión del mismo; cooperar entre sí para contribuir a prevenir, sancionar y erradicar la desaparición forzada de personas; y tomar las medidas de carácter legislativo, administrativo, judicial o de cualquier otra índole necesarias para cumplir con los compromisos asumidos en ésta convención.

Lamentablemente, en nuestro país, aun cuando en el ámbito federal ha tipificado la desaparición forzada de personas, en la esfera de lo local queda mucho por hacer. Así lo ha señalado el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias en las observaciones preliminares emitidas con motivo de su visita a México, en marzo de 2011, al indicar que: “...La desaparición forzada es un delito autónomo en el Código Penal Federal así como en la legislación penal de siete Estados (Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Durango, Distrito Federal, Nayarit y Oaxaca), mientras que en los 25 restantes no se encuentra tipificada. Asimismo, la legislación penal de la Federación y los Estados que han tipificado la desaparición forzada no utilizan la misma definición. Además, la mayoría no incluye la posibilidad de que las desapariciones forzadas sean perpetradas por grupos organizados o particulares que actúen en nombre del Gobierno o con su apoyo directo o indirecto, autorización o aquiescencia”.

Este grupo de trabajo señala también la existencia de inconsistencias de la definición del delito de desaparición forzada en relación con la Declaración y otros instrumentos internacionales relevantes, así como el hecho de que la gran mayoría de los Estados no hayan tipificado la desaparición forzada como un delito autónomo, contribuyen a la impunidad, la cual se ve reflejada en el hecho de que al citado Grupo de Trabajo solo se le informó acerca de dos sentencias

condenatorias por el delito de desaparición forzada en contra de funcionarios públicos, que se encuentran actualmente en proceso de apelación, a pesar del alto número de delitos reportados.

En razón de lo expuesto, el Grupo de Trabajo ya citado recomendó, entre otras cosas, al Estado mexicano garantizar que el delito de desaparición forzada sea incluido en los Códigos Penales de todas las entidades federativas, así como llevar a cabo todas las acciones necesarias para garantizar que todos los instrumentos internacionales relevantes en materia de desaparición forzada se cumplan y apliquen en forma efectiva en todo el país sin ninguna limitación o excepción, incluyendo el retiro de todas las reservas o declaraciones interpretativas que pudieran socavar su efectividad.

En tal virtud, y tomando en consideración la reciente reforma constitucional en materia de derechos humanos en la que se otorga, de manera expresa, a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales rango constitucional, es que consideramos indispensable presentar ante ustedes la presente proposición con

### Punto de Acuerdo

**Único.** Se exhorta respetuosamente a los Congresos de las entidades federativas que no tengan tipificado el delito de desaparición forzada de personas en su legislación penal, para que en el ejercicio de sus facultades legislativas tipifiquen dicha conducta, con base en lo establecido en la Declaración Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. Asimismo, se exhorta respetuosamente a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y a los Congresos de los Estados que si tienen tipificado tal delito, que en el ámbito de su competencia realicen las modificaciones necesarias a efecto de armonizar tal delito con lo establecido en la citada Declaración Internacional.

#### Notas:

1 Roberto Álvarez "The Interamerican Commission on Human Rights and Disappearances", Seminar on Disappearances organized by Amnesty International USA, June 1980, dacty, p. 1.

2 Convención sobre desaparecimiento forzado. Proyecto aprobado en Lima (Perú), noviembre 1982, FEDEFAM, p. 4.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de febrero de 2012.— Jaime Oliva Ramírez (rúbrica).»

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

---

#### OPERACIONES BANCARIAS DE DUDOSA PROCEDENCIA

---

«Proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la SHCP, a la CNBV y a la Unidad de Inteligencia Financiera a observar el cumplimiento de los reportes de operaciones de dudosa procedencia de instituciones bancarias, 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, Juan Pablo Jiménez Concha, integrante de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, somete a consideración de esta soberanía proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y a la Unidad de Inteligencia Financiera a observar estrictamente el cumplimiento de los reportes de operaciones de dudosa procedencia de instituciones bancarias.

### Exposición de Motivos

A partir de finales de la década de 1980, la comunidad internacional, a través de diversas instituciones, desarrolla un marco normativo orientado a prevenir la utilización del sistema financiero para el blanqueo del dinero proveniente de las actividades ilícitas del crimen organizado, dando origen a instrumentos multilaterales como la Declaración de Basilea (1988), la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito, y el Informe del Grupo de Acción Financiera GAFI (1990) etcétera.

Destaco que México ocupa el segundo lugar con mayor flujo financiero de ilícitos en el mundo entre 2000 y 2010, el tercer lugar lo ocupan China y Rusia, de acuerdo con el reporte de Global Financial Integrity. Este organismo privado internacional estableció que los recursos ilícitos y de la corrupción representan para México cerca de 516 mil millones de dólares desde el inicio de 2000 hasta finales de 2010.

Ante este panorama, México ha intensificado los mecanismos de protección financiera para detectar las operaciones de origen de dudosa procedencia. Con ese propósito, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público creó la Unidad de Inteligencia Financiera, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) de fecha 7 de mayo de 2004, para detectar posible introducción de recursos ilícitos al sistema financiero, así como para la recepción, análisis y difusión de reportes de operaciones y otra información financiera que sirva para detectar operaciones posiblemente relacionadas con el lavado de dinero o el financiamiento al terrorismo.

La Unidad de Inteligencia Financiera tiene entre sus encomiendas implantar y dar seguimiento a mecanismos de prevención y detección de actos, omisiones y operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos previstos en los artículos 139 o 148 Bis del Código Penal Federal, o que pudieran ubicarse en los supuestos del artículo 400 Bis del mismo código, con objeto de evitar que el sistema financiero mexicano sea utilizado en la realización de actos u operaciones vinculados con dichos delitos, con lo que se procura preservar su integridad y, por ende, la de la economía nacional.

Como resultado de este mecanismo, en febrero de 2010 se registraron 558 operaciones inusuales por individuo, dichos reportes ya fueron investigados y turnados a la Procuraduría General de la República.

Su misión es apoyar exitosamente a restringir las operaciones del mercado informal o ilícito, busca contribuir al fortalecimiento del sistema financiero, y concienciar a la población sobre los beneficios de la banca.

Ante estas circunstancias la transparencia en recursos financieros es esencial para el país, ya que su buen funcionamiento es eje central del desarrollo de la economía, los bancos son quizá los intermediarios financieros más conocidos, puesto que ofrece directamente sus servicios al público y forman parte medular del sistema de pagos, así como otros intermediarios y organizaciones que ofrecen servicios para la sociedad.

Un sistema financiero estable, eficiente, competitivo e innovador contribuye a elevar el crecimiento económico sostenido y el bienestar de la población, para lograr dichos objetivos, es indispensable contar con un marco institucional sólido y una regulación y supervisión financieras que salva-

guarden la integridad del mismo. Por lo anterior, el Banco de México tiene como una de sus finalidades promover el sano desarrollo del sistema financiero.

Por otra parte es importante destacar que la Ley de Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros es de orden público y de interés social, ya que tiene por objeto regular todos los movimientos de servicios financieros que se realicen en el país, a fin de garantizar la transparencia a la ciudadanía (publicada el 15 de junio de 2007 en el DOF).

Por lo expuesto se somete a consideración de esta soberanía la siguiente proposición con

### **Punto de Acuerdo**

**Único.** Se exhorta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y a la Unidad de Inteligencia Financiera a observar estrictamente el cumplimiento de los reportes de operaciones de dudosa procedencia de instituciones bancarias.

Palacio Legislativo, a 28 de febrero de 2012.— Diputado Juan Pablo Jiménez Concha (rúbrica).»

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

---

GENERALES FRANCISCO R. SERRANO  
Y ARNULFO GOMEZ

---

«Proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta a la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias a hacer mención especial de los generales Francisco R. Serrano y Arnulfo Gómez –asesinados en 1927– como militares precursores de la democracia, a cargo del diputado Óscar Saúl Castillo Andrade, del Grupo Parlamentario del PAN

Quienes suscriben, Óscar Saúl Castillo Andrade y Bernardo Margarito Téllez Juárez, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXI Legislatura del Congreso de la Unión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6, numeral 1, fracción I, y 79, numeral 2, fracciones I, III, IV y V, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración del pleno proposición con punto de acuerdo, al tenor de las siguientes

### Consideraciones

La historia de México durante el siglo XX tiene dos grandes vertientes antagónicas: la primera es el triunfo de la revolución maderista en 1911 y el Congreso Constituyente de 1917, en que fue elevado a rango constitucional el principio “Sufragio Efectivo. No Reelección”; y la segunda, cuando en 1926 se modificó la Constitución para permitir la reelección, no del presidente sino de un ex presidente, en este caso Álvaro Obregón.

Para evitar la contienda democrática se recurrió a las ejecuciones del candidato general Francisco R. Serrano y de 13 de sus acompañantes civiles y militares, ocurridas el 3 de octubre de 1927; y a la arbitraria expulsión de la Cámara de Diputados de quienes defendían la democracia, muchos de ellos asesinados, encarcelados o enviados al exilio el 4 de octubre del mismo año.

**En el kilómetro 48 de la carretera federal que va de la Ciudad de México a Cuernavaca, del lado izquierdo,** están clavadas 14 cruces, que señalan el lugar donde fueron asesinados el general Francisco R. Serrano y sus 13 acompañantes el 3 de octubre de 1927, en un paraje que pertenece a **Huitzilac**.

Era el fin de lo que comenzó como una lucha política por la Presidencia de la República. Por un lado, Serrano y Arnulfo R. Gómez, que buscaban la candidatura por el Partido Nacional Antirreeleccionista; y por el otro, Álvaro Obregón, quien apenas tres años antes había terminado el mandato como titular de la Primera Magistratura”. Previamente, el Congreso había reformado la Constitución para permitir la reelección no sucesiva del presidente de la República.

Los aprehendieron en Cuernavaca y de regreso a la Ciudad de México, como a las 10 de la noche, fueron acibillados por la partida de militares al mando del general Claudio Fox, quien los llevaba en varios vehículos.

**Los sucesos fueron descritos en una novela por Martín Luis Guzmán, *La sombra del caudillo* (en la cual se cambiaron los nombres de personas y lugares), que fue publicada en Madrid, donde el escritor residía, en 1929.**

La fuente directa para conocer estos sucesos fue el periodista Francisco J. Santamaría, quien se salvó de la siguiente manera:

Cuando los detenidos eran conducidos en fila por las calles de Cuernavaca, éste, que era el último en la columna, logra escabullirse por diferentes callejuelas para después escapar de la ciudad y del país.

Doce años después, Santamaría narró los hechos en la revista *Hoy*, que dirigía su paisano tabasqueño Regino Hernández Llergo, y finalmente publicó, en **1979**, el libro *La tragedia de Cuernavaca en 1927 y mi escapatoria célebre*.

Julio Bracho dirigió una la película, basada en la novela de Martín Luis Guzmán, sin saber que no iba a poder exhibirla hasta muchos años después... El 25 de octubre de 1990, **63 años** después de los sucesos de Huitzilac, se autorizó su exhibición en una sala cinematográfica. Bracho murió en 1978. Fue un caso de terrible censura.

El general Serrano **era gobernador del Distrito Federal**. Tiempo después se terminaría esta figura y se nombraría a un **regente, que dependía de la voluntad presidencial**. **Tal estatus perduró hasta 1997.**

Los 13 que murieron asesinados junto con Serrano fueron el general de brigada Carlos A. Vidal, el general Daniel M. Peralta, el general Miguel A. Peralta, el general Carlos Ariza Pineda, el mayor Octavio R. Almada, el capitán primero Ernesto Noriega Méndez, el capitán Augusto Peña, el licenciado Rafael Martínez de Escobar, el poeta Otilio González, el licenciado Enrique Monteverde, Antonio L. Jáuregui, José Villa Arce y el periodista Alonso Capetillo.<sup>1</sup>

La matanza de Huitzilac, ejecutada por el general Claudio Fox y otros 50 soldados de diversa graduación, ordenada desde el Castillo de Chapultepec, donde entonces se alojaba la Presidencia de la República, es sólo la punta de un iceberg. **En 1926 y 1927, la oposición a los generales Obregón y Calles era un fuerte;** mucha gente recordaba aún los principios que Francisco I Madero había enarbolado.

Arnulfo R. Gómez, el otro precandidato, fue alcanzado por los soldados un mes después de la tragedia de Huitzilac, cerca de **Coatepec, Veracruz**, y fusilado en el panteón de Teocelo el 4 de noviembre de 1927.

Álvaro Obregón finalmente *ganó* las elecciones y se convirtió en presidente electo, pero no pudo tomar posesión: fue asesinado por José de León Toral, en San Ángel, Distrito Federal, en un lugar conocido como “La Bombilla”, el 17 de julio de 1928. Toral era militante de la ACJM y conside-

ró que ejecutar al general era un acto de guerra, pues México se encontraba inmerso en la Guerra Cristera.

Los tres generales sonorenses que querían la silla que dejaba Elías Calles no lo consiguieron. Serrano, Gómez y Obregón murieron asesinados.<sup>2</sup>

A la luz de los recientes acontecimientos, de la época del cambio, de la transición, de las críticas y de la autocrítica del Ejército, debe abrirse un capítulo especial para los miembros del Ejército Nacional que fueron precursores de un sistema de mayor justicia y equidad, que impidieron –con el precio de sus vidas– que se perpetuaran las formas tiránicas de gobierno.

Dice uno de los descendientes del general Serrano en un amplio texto publicado en el periódico *La Jornada*: “¿Habrá llegado por fin el tiempo de que los mexicanos sepamos qué pasó en ese periodo de nuestra historia moderna, que compromete a muchos de nuestros héroes revolucionarios oficiales?”<sup>3</sup>

Por lo expuesto se somete a consideración de esta asamblea la siguiente proposición con

### Punto de Acuerdo

**Único.** Se exhorta a la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias a hacer mención especial de los generales **Francisco R. Serrano y Arnulfo Gómez** –asesinados en 1927– como militares precursores de la democracia.

#### Notas:

1 *Memorias*, Jesús Silva Herzog, citado por el licenciado Agustín Navarro Vázquez. *Qué es el PRI*, México, 1995, páginas 32-33.

2 <http://codigodiez.mx/Textos%20ht/losasesinatosdehuitzilac.html>

3 <http://www.jornada.unam.mx/2002/04/07/mas-serrano.html>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de febrero de 2012.— Diputados: Óscar Saúl Castillo Andrade, Bernardo Margarito Téllez Juárez (rúbricas).»

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

### DESCUENTO A ADULTOS MAYORES EN AEROLINEAS NACIONALES

«Proposición con punto de acuerdo, por el que se exhorta al Inapam a evaluar la posibilidad de realizar convenios de concertación con las aerolíneas nacionales a fin de homogeneizar en 20 por ciento el descuento en las tarifas para adultos mayores y a suscribir los correspondientes con las compañías que aún no les otorgan rebaja, a cargo del diputado Héctor Fernández Aguirre, del Grupo Parlamentario del PRI

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 79 del Reglamento de la Cámara de Diputados y demás disposiciones jurídicas aplicables, el de la voz, diputado Héctor Fernández Aguirre, 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 punto de acuerdo con base en la siguiente

### Exposición de Motivos

La Organización de las Naciones Unidas considera anciana a toda persona mayor de 65 años en los países desarrollados y de 60 para los países en desarrollo.

En nuestro país el artículo 3o. de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores define como adulto mayor a toda persona que cuente con sesenta años o más de edad y que se encuentre domiciliada o en tránsito en el territorio nacional.

Es indudable que, debido a los avances en la ciencia, tecnología y medicina, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población ha permitido la prolongación de la vida del ser humano, lo cual ha generado cambios en la pirámide poblacional de nuestro país.

Según datos obtenidos en el Censo Nacional de Población 2010 realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en nuestro país existen 10.5 millones de adultos mayores. La población que se ubica en este sector se encuentra en franco crecimiento por lo que se espera que en los próximos 39 años dicha cifra se triplique.

Los adultos mayores de nuestro país enfrentan graves problemas y retos que, a la fecha, las autoridades no han podido atender a cabalidad; en consecuencia, el adulto mayor

sufre discriminación, abandono, pobreza y enfermedades que lo marginan de vivir su vejez con dignidad.

Uno de los problemas que enfrentan los adultos mayores de nuestro país es el relativo al transporte, dada su escasa capacidad financiera y la incomodidad que genera el realizar largos viajes vía terrestre.

En México, el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (Inapam), organismo público descentralizado de la administración pública federal, es el órgano rector de la política nacional a favor de las personas adultas mayores y tiene por objeto general: coordinar, promover, apoyar, fomentar, vigilar y evaluar las acciones públicas, estrategias y programas de conformidad con los principios, objetivos y disposiciones contenidas en la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.

De acuerdo con la ley, el Inapam procurará el desarrollo humano integral de las personas adultas mayores, a fin de brindar a este sector de la población, empleo u ocupación, retribuciones justas, asistencia y las oportunidades necesarias para alcanzar niveles de bienestar y alta calidad de vida orientado a reducir las desigualdades extremas y las inequidades de género que aseguren sus necesidades básicas y desarrollen su capacidad e iniciativas en un entorno social incluyente.

Según el Inapam, en el Aeropuerto Internacional Benito Juárez de la Ciudad de México, se otorgan los siguientes descuentos sobre el precio del boleto aéreo: Aeroméxico 15 por ciento, Interjet 20 por ciento y Aeromar 10 por ciento.

En virtud de la falta de capacidad financiera en que la mayoría de los adultos mayores se encuentra y tomando en cuenta la incomodidad -e incluso las afectaciones a la salud- que causan un viaje largo por vía terrestre, acudimos a esta Tribuna para presentar la siguiente proposición con

### **Punto de Acuerdo**

**Único.** Se exhorta al Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores para que, con base en sus facultades, evalúe la posibilidad de realizar convenios de concertación con las todas las aerolíneas nacionales para homogeneizar en 20 por ciento el descuento que éstas otorguen a los adultos mayores en sus tarifas, así como realizar los convenios correspondientes con las aerolíneas mexicanas que aún no otorgan dicho descuento.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de febrero de 2012.— Diputados: Héctor Fernández Aguirre (rúbrica), Francisco Sarracho Navarro, Diana Patricia González Soto (rúbrica), Josefina Rodarte Ayala (rúbrica), Lily Fabiola de la Rosa Cortés (rúbrica), Hugo Héctor Martínez González (rúbrica), Tereso Medina Ramírez (rúbrica), Lilia Isabel Gutiérrez Burciaga (rúbrica).»

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

**DIPUTADOS QUE PARTICIPARON EN ANEXO**  
(en orden alfabético)

Arizmendi Campos, Laura (Movimiento Ciudadano)..	Artículo 78 constitucional - Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos: 39
• Arizmendi Campos, Laura (Movimiento Ciudadano)	Ley General de Educación: 70, 91
• Castillo Andrade, Oscar Saúl (PAN). . . . .	Generales Francisco R. Serrano y Arnulfo Gómez: 139
• Clouthier Carrillo, Manuel Jesús (Dip. Ind.). . . . .	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales: 74
• Del Mazo Morales, Gerardo (Nueva Alianza). . . . .	Ley General de Educación: 17
• Díaz Lizama, Rosa Adriana (PAN). . . . .	Ley Federal de Extinción de Dominio: 106
• Diputados PAN. . . . .	Estado de Tamaulipas: 122
• Fayad Meneses, Omar (PRI). . . . .	Artículos 74, 78, 102, 110 y 111 constitucionales: 61
• Fernández Aguirre, Héctor (PAN). . . . .	Descuento a adultos mayores en aerolíneas nacionales: 141
• Gallegos Camarena, Lucila del Carmen (PAN). . . . .	Explotación sexual comercial infantil: 130
• García Almanza, María Guadalupe (Movimiento Ciudadano). . . . .	Artículo 78 constitucional - Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos: 39
• García Almanza, María Guadalupe (Movimiento Ciudadano). . . . .	Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes: 52
• García Coronado, Lizbeth (PRD).. . . . .	Ley Federal del Trabajo: 59
• García Coronado, Lizbeth (PRD).. . . . .	Ley Federal del Trabajo - Ley del Seguro Social: 44, 55
• García Gómez, Martha Elena (PAN). . . . .	Estado de Nayarit: 120
• Gómez León, Ariel (PRD).. . . . .	Ley General de Educación: 37
• Hernández Pérez, David (PRI).. . . . .	Estado de Baja California Sur: 127

- Jiménez Concha, Juan Pablo (PRI). . . . . Operaciones bancarias de dudosa procedencia: 138
- Jiménez León, Pedro (Movimiento Ciudadano). . . . . Artículo 78 constitucional - Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos: 39
- Kahwagi Macari, Jorge Antonio (Nueva Alianza). . . . . Artículo 3o. constitucional: 24
- Kahwagi Macari, Jorge Antonio (Nueva Alianza). . . . . Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: 9
- Lara Lagunas, Rodolfo (PRD). . . . . Ley del Seguro Social: 133
- Lara Lagunas, Rodolfo (PRD). . . . . Ley Federal del Trabajo: 69
- Lepe Lepe, Humberto (PRI). . . . . Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales: 20
- Luna Ruíz, Gloria Trinidad (PRD). . . . . Ley General de Salud: 67
- Martínez Peña, Elsa María (Nueva Alianza). . . . . Ley General de Desarrollo Social: 28
- Mendoza Kaplan, Emilio Andrés (PRI). . . . . Actas de nacimiento: 121
- Mendoza Kaplan, Emilio Andrés (PRI). . . . . Programa 70 y Más: 119
- Ochoa Mejía, María Teresa Rosaura (Movimiento Ciudadano). . . . . Artículo 78 constitucional - Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos: 39
- Ochoa Mejía, María Teresa Rosaura (Movimiento Ciudadano). . . . . Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos: 33
- Oliva Ramírez, Jaime (PAN). . . . . Desaparición forzada de personas: 136
- Orduño Valdez, Francisco Javier (PAN). . . . . Estado de Nuevo León: 118
- Pérez Domínguez, Guadalupe (PRI). . . . . Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: 41
- Pérez Esquer, Marcos (PAN). . . . . Artículo 74 constitucional: 99, 108
- Pinedo Alonso, Cora Cecilia (Nueva Alianza). . . . . Ley General de Educación: 30
- Rivera de la Torre, Reginaldo (PRI). . . . . Estado de Querétaro: 134
- Rodarte Ayala, Josefina (PRI). . . . . Lactancia materna: 124
- Rojo García de Alba, Jorge (PRI). . . . . Estado de Hidalgo: 117



- 
- Rojo Montoya, Adolfo (PAN). . . . . Artículo 107 constitucional - Ley de Amparo: 77
  - Sánchez García, Gerardo (PRI). . . . . Presupuesto para el Campo 2012: 123
  - Vega de Lamadrid, Francisco Arturo (PAN). . . . . Reglamento de la Cámara de Diputados: 97