

## APÉNDICE V

### CONTINUACIÓN DEL APÉNDICE IV DE LA SESIÓN 30 DEL 29 DE ABRIL DE 2016

#### REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones del Reglamento de la Cámara de Diputados, a cargo de la diputada Gloria Himelda Félix Niebla, del Grupo Parlamentario del PRI

La que suscribe, diputada Gloria Himelda Félix Niebla, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, fracción I, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía, la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un Capítulo VI al Título Octavo y un artículo 285, recorriendo el subsecuente del Reglamento de la Cámara de Diputados, al tenor de la siguiente

#### Exposición de Motivos

Diversas encuestas de opinión muestran que la mayoría de las personas desconfía de los diputados y considera que el trabajo de los diputados “no sirve”. Sin embargo, esos estudios no pueden decir exactamente qué es lo que no está funcionando.

Partiendo de la premisa de que “Lo que no se puede medir no se puede mejorar”, el Observatorio Legislativo Ciudadano tiene el objetivo de ser instrumento para medir el desempeño de los integrantes de la Cámara de Diputados, tanto en su función legislativa, que implica que trabaje para que nuestro marco legal sea cada vez más adecuado para la resolución de los problemas nacionales, como en su función de contrapeso de los otros poderes del Estado mexicano, de tal manera que se pueda mostrar lo que está fallando.

Mediante este observatorio se busca generar un puente de comunicación entre la ciudadanía y sus representantes. De igual manera, promover el conocimiento de la Cámara de Diputados y, en general, de nuestro sistema democrático, proporcionando análisis e información pertinente, organizada y de fácil acceso para ciudadanos, investigadores y académicos.

Se pretende también la participación ciudadana mediante el monitoreo y la provisión de información sobre el desempeño de los representantes electos. Las actividades de este Observatorio están encaminadas a mejorar las prácticas políticas para beneficiar a una ciudadanía que valora y demanda la visibilidad y transparencia de aquellos que son electos.

Este observatorio generará canales de información entre la Cámara y la ciudadanía, aportando información y análisis completos, oportunos e independientes de su actividad. Del mismo modo, el proyecto deberá crear espacios únicos de debate entre legisladores, otros tomadores de decisión y diversos sectores sociales, políticos, económicos, académicos y de la sociedad civil interesados en la actividad legislativa.

El observatorio debe convertirse en un espacio de referencia nacional para el conocimiento de la estructura y funcionamiento del Poder Legislativo, a través del trabajo conjunto de ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil, especializados en el seguimiento, investigación y análisis de la actividad legislativa, con el objetivo de vincular a la ciudadanía con la Cámara de Diputados, fomentando su fortalecimiento y transparencia.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, presento ante esta soberanía, la siguiente iniciativa de

#### Decreto

**Primero:** Se adiciona un Capítulo VI, denominado “Del Observatorio Legislativo Ciudadano” al Título Octavo y un artículo 285 recorriendo el subsecuente, para quedar como sigue:

#### Título Octavo

...

#### Capítulo VI Del Observatorio Legislativo Ciudadano

#### Artículo 285.

**1. La valoración cualitativa y cuantitativa del trabajo legislativo, es un principio esencial de rendición de cuentas**

de la Cámara, que debe desarrollarse en cuatro ámbitos principales: El Pleno, los grupos y fracciones parlamentarias, las comisiones y los diputados y diputadas en lo individual.

**2. Para tal efecto, la Cámara establecerá un Observatorio Legislativo Ciudadano que analizará, por lo menos, los siguientes rubros:**

- a) Calidad de las iniciativas presentadas por los diputados y diputadas.
- b) Beneficio social derivado de las iniciativas aprobadas.
- c) Representatividad de los diputados y diputadas y regulación de sus posibles conflictos de interés.
- d) Acceso y conocimiento ciudadano de las iniciativas presentadas.
- e) Fundamentación y sustento de las iniciativas
- f) Agenda legislativa de los grupos y fracciones parlamentarias.
- g) Perfil y desempeño de los legisladores.
- h) Profesionalización de los legisladores.
- i) Transparencia y Rendición de Cuentas a la ciudadanía.
- j) Espacios de participación ciudadana en el ejercicio legislativo.

**3. El Observatorio Legislativo Ciudadano se compondrá por personas de la sociedad civil que representen los distintos sectores de la sociedad y analizarán el desempeño legislativo de forma colegiada. Su cargo será honorífico. Presidirá sus trabajos el Director del Centro de Estudios de Derecho e Investigación Parlamentaria. La Junta determinará el número y perfiles de los integrantes del Observatorio, de acuerdo a las disposiciones que se emitan para tal efecto.**

**4. La Junta emitirá las normas funcionales que sean necesarias para la constitución y organización del Observatorio.**

### Transitorios

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, México, Distrito Federal, a 21 de abril de 2016.— Diputada Gloria Himelda Félix Niebla (rúbrica).»

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

---

### LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN

---

«Iniciativa que reforma el artículo 223 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, a cargo del diputado Francisco Escobedo Villegas, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, diputado Francisco Escobedo Villegas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y de la LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 3, numeral 1, fracción VIII; 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea, iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 223 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, bajo la siguiente

### Exposición de motivos

El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que 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.

Luego entonces bajo este principio, los mexicanos tenemos el derecho de mantenernos informados, la autoridad debe informar con veracidad, ¿pero qué pasa con los particulares?, ¿lo hacen?, me refiero concretamente a los empres-

rios que prestan un servicio u ofrecen algún producto, ¿están obligados a informar si lo que ofrecen o dicen en medios de comunicación, concretamente radio y televisión está comprobado científicamente? Sabemos lamentablemente que, la sociedad mexicana es vulnerable y sensible a programas televisivos y de radio que únicamente lo que buscan es crear pánico en la sociedad.

La vulnerabilidad a que me refiero cuenta con sus orígenes en una sociedad desinformada y que mucho depende del grado educativo y de creencias. Para nadie es desconocido que nuestro país se ubica lamentablemente en vías de desarrollo, o lo que antes se le conocía como del tercer mundo, sabemos que México cuenta con una población según datos del Censo de Población y Vivienda 2010, realizado por el Inegi, con 112 millones 336 mil 538 habitantes, donde el 78 por ciento vive en zonas urbanas y el 22 por ciento en zonas rurales.

De igual forma, para nadie es desconocido que el analfabetismo es un factor importante en México, pues 6 de cada 100 hombres y 8 de cada 100 mujeres de 15 años y más no saben leer ni escribir.

Es prudente hacer alusión a la encuesta inédita elaborada por la Universidad Autónoma de México (UNAM) y el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta), en la que se reveló que los mexicanos leen casi tres libros, 2.9 por ciento al año. El estudio reveló que los jóvenes entre 18 y 22 años son el mayor porcentaje de personas que lee. Se registra una caída gradual del porcentaje de lectores de libros conforme avanza la edad.

Además cabría hacernos la pregunta ¿Qué tipos de libros se leen en México? el componente mayor son los libros para la escuela, el 63.6 por ciento, libros de literatura en general, el 50 por ciento, y para el trabajo el 15 por ciento, es decir, ante una sociedad con un grado de analfabetismo, que los que saben leer poco lo hacen y los que lo hacen 39 millones no comprenden lo que leen.

Aunado a ello, si vemos los programas televisivos y radiofónicos que por atraer público televidente y radioescucha, realizan programas en los cuales crean pánico ante la sociedad y más cuando la televisión ha logrado una penetración de mercado de casi el 96.5 por ciento del territorio nacional. Recordemos que en la actualidad la consolidada industria de la televisión en México está conformada por 468 señales concesionadas y 191 permisionadas y que existen entre las más destacadas 7 empresas de televisión en

México, pero 2 logran una cobertura mayor al 90 por ciento del territorio nacional.

En principio los empresarios deberían tener un compromiso moral con la población mexicana, pero lamentablemente se vive en un mundo globalizado donde lo imperante es lo económico y no lo moral, lo ético y la veracidad con la que deben de conducirse.

Es por eso que el objeto de la presente iniciativa, es normar todo programa, documental y propaganda comercial, en los cuales se traten temas que por su importancia y trascendencia en la información tenga una afectación directa o indirecta a la población, por lo que deberán invariablemente contener pruebas científicas fehacientes que demuestren lo que se transmite.

Por ello, se propone reformar el artículo 223 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión que actualmente dice:

Artículo Vigente	Artículo Propuesto
<p><b>Artículo 223.</b> La programación que se difunda a través de radiodifusión o televisión y audio restringidos, en el marco de la libertad de expresión y recepción de ideas e información, deberá propiciar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>I. La integración de las familias;</li> <li>II. El desarrollo armónico de la niñez;</li> <li>III. El mejoramiento de los sistemas educativos;</li> <li>IV. La difusión de los valores artísticos, históricos y culturales;</li> <li>V. El desarrollo sustentable;</li> <li>VI. La difusión de las ideas que afirmen nuestra unidad nacional;</li> <li>VII. La igualdad entre mujeres y hombres;</li> <li>VIII. La divulgación del conocimiento científico y técnico, y</li> <li>IX. El uso correcto del lenguaje.</li> </ul> <p>Los programadores nacionales independientes y aquellos programadores que agregan contenidos podrán comercializar éstos en uno o más canales para una o más plataformas de distribución de dichos contenidos. Las tarifas de estas ofertas comerciales serán acordadas libremente entre estos programadores y las redes o plataformas sobre las que se transmitirán, conforme a las prácticas internacionales.</p>	<p><b>Artículo 223.</b> La programación que se difunda a través de radiodifusión o televisión y audio restringidos, en el marco de la libertad de expresión y recepción de ideas e información, deberá propiciar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>I. La integración de las familias;</li> <li>II. El desarrollo armónico de la niñez;</li> <li>III. El mejoramiento de los sistemas educativos;</li> <li>IV. La difusión de los valores artísticos, históricos y culturales;</li> <li>V. El desarrollo sustentable;</li> <li>VI. La difusión de las ideas que afirmen nuestra unidad nacional;</li> <li>VII. La igualdad entre mujeres y hombres;</li> <li>VIII. La divulgación del conocimiento científico y técnico, y</li> <li>IX. El uso correcto del lenguaje.</li> </ul> <p><b>La transmisión de programas, documentales, anuncios, propaganda comercial, en los cuales se traten temas que por su importancia y trascendencia en la información tengan una afectación directa o indirecta a la población, deberán invariablemente contener pruebas científicas fehacientes que demuestren lo que se transmite.</b></p> <p>Los programadores nacionales independientes y aquellos programadores que agregan contenidos podrán comercializar éstos en uno o más canales para una o más plataformas de distribución de dichos contenidos. Las tarifas de estas ofertas comerciales serán acordadas libremente entre estos programadores y las redes o plataformas sobre las que se transmitirán, conforme a las prácticas internacionales.</p>

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículos 3 numeral 1, fracción VIII; 6 numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta honorable soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que reforma el artículo 223 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

**Artículo Único.** Se Reforma el artículo 223 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, para quedar como sigue:

**Artículo 223.** La programación que se difunda a través de radiodifusión o televisión y audio restringidos, en el marco de la libertad de expresión y recepción de ideas e información, deberá propiciar:

I...

II...

III...

IV...

V...

VI...

VII...

VIII...

IX...

**La transmisión de programas, documentales, anuncios, propaganda comercial, en los cuales se traten temas que por su importancia y trascendencia en la información tengan una afectación directa o indirecta a la población, deberán invariablemente contener pruebas científicas fehacientes que demuestren lo que se transmite.**

### Artículos Transitorios

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

Dado en el salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de abril de 2016.— Diputado Francisco Escobedo Villegas (rúbrica).»

**Se remite a las Comisiones Unidas de Comunicaciones y de Radio y Televisión, para dictamen.**

---

### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

---

«Iniciativa que reforma los artículos 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 74 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 Francisco Escobedo Villegas, del Grupo Parlamentario del PRI

El suscrito, diputado Francisco Escobedo Villegas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y de la LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta asamblea, iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 107, fracción III, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y artículo 74, fracción V, de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente

### Exposición de Motivos

El juicio de amparo es la institución más importante dentro del sistema jurídico mexicano y en especial del derecho procesal, recordemos que la evolución de esta figura los tratadistas la dividen en tres etapas: en primer lugar en la Constitución de Yucatán expedida en mayo de 1841, inspi-

rada en el pensamiento de Manuel Crescencio Rejón; posteriormente, y en el ámbito nacional, en el documento llamado “Acta de Reformas” (Constitución Federal de 1824), promulgado a iniciativa de Mariano Otero y, finalmente, en la Constitución Federal de 5 de febrero de 1857, en la cual se consagró de manera definitiva.

La Constitución de 1857 en sus artículos 101 y 102 estableció el juicio de amparo ante los tribunales federales para la protección de las llamadas “garantías individuales”, es decir, respecto de leyes y actos de cualquier autoridad que afectaran dichos derechos, inclusive en los supuestos de invasión, por parte de la federación, de la esfera jurídica de los Estados, o a la inversa.

Sin duda, el juicio de amparo se ha venido desarrollando y perfeccionando de manera paulatina y eficaz en la historia constitucional, hasta llegar a ser el principal medio de defensa con el que contamos hoy en día los gobernados frente al poder público.

Muestra de lo anterior, recordemos las recientes reformas de fecha 6 de junio del año 2011 a nuestra Constitución Política, derivado de ello surge la nueva Ley de Amparo que actualmente nos rige, esta nueva ley descansa en dos grandes vertientes:

Moderniza y adecua el juicio de amparo a los tiempos actuales, para que su tramitación sea más ágil y oportuna, aumentar su protección, ampliando el ámbito de su tutela, protegiendo intereses legítimos de las personas, así como la posibilidad de que haya declaratorias generales de inconstitucionalidad para un beneficio más generalizado.

Las reformas que dieron origen a la nueva Ley de Amparo, fueron realizadas bajo el principio de la sencillez en la prosecución del juicio, como un medio de defensa de derechos constitucionales accesible y entendible al ciudadano común, evitando fórmulas o solemnidades que alejen a la población del acceso a la justicia.

Al respecto cabe destacar lo mencionado por el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación José Ramón Cossío, en su artículo publicado en la revista nexos del 1º de junio del año 2014, al señalar que:

“Hoy el amparo puede ser utilizado por más personas para reclamar más derechos, llamar a juicio a más sujetos, tener más amplios efectos y acotar de manera más extensa las actuaciones de autoridad y particulares que

violen derechos humanos. A una nueva Constitución o, más puntualmente, a una nueva antropología constitucional, corresponde un nuevo juicio de amparo. Éste es el mérito del constituyente y de la legislatura que modificó el amparo para permitir que los jueces federales impongan racionalidad jurídica a los poderes públicos y privados vía derechos humanos”

Estoy cierto, que el juicio de amparo es una institución noble y por ende toda persona que sea vulnerada en su esfera jurídica debe tener acceso a este medio de defensa, pero también debemos velar porque sea rápido y expedito.

En nuestro sistema jurídico mexicano para poder llegar al juicio de amparo se debe pasar primero, por la resolución del juez de primera instancia, contra esa resolución la persona (litigante), cuenta con los medios legales de defensa que marca la ley, tales como, la apelación, que conoce el superior jerárquico del juez que emitió la resolución impugnada, es decir, juicio en segunda instancia, y en contra de esa resolución que resultó desfavorable para alguna de las partes en conflicto, queda la opción del juicio de amparo, es decir, se tiene que pasar por las dos etapas para llegar al juicio de garantías, en la práctica esto es bueno, porque permite llamémosle así, corregir las violaciones cometidas por los justiciables durante el procedimiento.

Es de mencionar que el juicio de amparo se tramita en dos vías (artículo 2 de la Ley de Amparo): Directa o Indirecta y para efectos de la presente iniciativa nos centraremos en la primera vía, es decir, en el amparo directo.

El amparo directo es procedente únicamente contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales administrativos, agrarios o del trabajo, ya sea que la violación se cometa en ellos, o que cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo.

La propia Ley de Amparo en su artículo 170 nos define qué es una sentencia definitiva y dice: “Se entenderá por sentencia definitiva o laudos, los que decidan el juicio en lo principal; por resoluciones que pongan fin al juicio, las que sin decidirlo en lo principal lo den por concluido”.

Luego entonces, una vez concluido el juicio de amparo directo, mediante resolución, el artículo 74, fracción V, de la Ley de Amparo determina que la sentencia debe contener entre otras cosas **los términos precisos en que deba pro-**

**nunciarse la nueva resolución**, es decir, una vez que la autoridad federal ampara y protege al quejoso por considerar que la sentencia recurrida contiene violaciones constitucionales, el órgano jurisdiccional federal ordena a la autoridad responsable dictar una nueva resolución apeándose al criterio establecido en la sentencia de amparo, a esta figura se le conoce como reenvío. Luego entonces nuestro sistema judicial nos puede hacer llegar a obtener hasta cuatro sentencias:

- La dictada por el órgano Jurisdiccional de primera instancia;
- La dictada por la autoridad competente en segunda instancia
- La dictada en amparo; y
- La que da cumplimiento a la sentencia de la autoridad federal.

**Como vemos es ocioso y burocrático que después de otorgado el amparo y se dicte otra resolución por la autoridad responsable en los términos en que lo está indicando la autoridad federal.**

Además de vulnerar el artículo 17 constitucional que tutela la justicia pronta y expedita, soslaya los principios de economía procesal, reparabilidad, cosa juzgada, expeditéz e inmediatez.

Por ello, el objetivo de la presente iniciativa es otorgarle plenitud de jurisdicción a la autoridad federal que conozca del litigio y sea competente y resuelva el fondo del asunto en caso de que sean procedentes los conceptos de violación hechos valer por el quejoso.

Cuando la autoridad federal (tribunales colegiados) determinó conceder el amparo es porque ya analizó todas las violaciones procesales que se cometieron durante la tramitación del juicio.

Por ello, de aprobarse la presente reforma las personas que se vean involucradas en cuestiones litigiosas en materia de amparo, al ser otorgado por la autoridad federal se verán beneficiadas pues ahí concluiría el juicio, ya no tendríamos la figura del reenvío y esperar otra sentencia. Solo habría para términos de amparo según sea el juicio o materia de que trate, hasta tres resoluciones.

No es desconocido para el suscrito que aún faltaría el cumplimiento de la ejecutoria, el trámite se haría tal como lo determina la propia Ley de Amparo, la presente reforma no afectaría en nada en dicho cumplimiento, pues su tramitación se encuentra perfectamente establecida.

Para una mayor claridad de la presente iniciativa, me permito transcribir el artículo 107, fracción V, inciso a), de nuestra constitución y la propuesta de cómo quedaría dicho numeral:

Artículo vigente	Artículo propuesto
<p><b>Artículo 107.</b> Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:</p> <p>I...</p> <p>II...</p> <p>III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:</p> <p>a) Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo. En relación con el amparo al que se refiere este inciso y la fracción V de este artículo, el Tribunal Colegiado de Circuito deberá decidir respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquéllas que, cuando proceda, advierta en suplencia de la queja, <b>y fijará los términos precisos en que deberá pronunciarse la nueva resolución.</b> Si las violaciones procesales no se invocaron en un primer amparo, ni el Tribunal Colegiado correspondiente las hizo valer de oficio en los casos en que proceda la suplencia de la queja, no podrán ser materia de concepto de violación, ni de estudio oficioso en juicio de amparo posterior.</p> <p>La parte que haya obtenido sentencia favorable y la que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado, podrá presentar amparo en forma adhesiva al que promueva cualquiera de las partes que intervinieron en el juicio del que emana el acto reclamado. La ley determinará la forma y términos en que deberá promoverse.</p> <p>Para la procedencia del juicio deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, por virtud de los cuales aquellas sentencias definitivas, laudos y resoluciones puedan ser modificados o revocados, salvo el caso en que la ley permita la renuncia de los recursos.</p> <p>Al reclamarse la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, deberán hacerse valer las violaciones a las leyes del procedimiento, siempre y cuando el quejoso las haya impugnado durante la tramitación del juicio mediante el recurso o medio de defensa que, en su caso, señale la ley ordinaria respectiva. Este requisito no será exigible en amparos contra actos que afecten derechos de menores o incapaces, al estado civil, o al orden o estabilidad de la familia, ni en los de naturaleza penal promovidos por el sentenciado;</p>	<p><b>Artículo 107.</b> Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:</p> <p>I...</p> <p>II...</p> <p>III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:</p> <p>a) Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo. En relación con el amparo al que se refiere este inciso y la fracción V de este artículo, el Tribunal Colegiado de Circuito deberá decidir respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquéllas que, cuando proceda, advierta en suplencia de la queja, <b>y podrá dictar sentencia concediendo el amparo la que pondrá fin a la controversia.</b> Si las violaciones procesales no se invocaron en un primer amparo, ni el Tribunal Colegiado correspondiente las hizo valer de oficio en los casos en que proceda la suplencia de la queja, no podrán ser materia de concepto de violación, ni de estudio oficioso en juicio de amparo posterior.</p> <p>La parte que haya obtenido sentencia favorable y la que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado, podrá presentar amparo en forma adhesiva al que promueva cualquiera de las partes que intervinieron en el juicio del que emana el acto reclamado. La ley determinará la forma y términos en que deberá promoverse.</p> <p>Para la procedencia del juicio deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, por virtud de los cuales aquellas sentencias definitivas, laudos y resoluciones puedan ser modificados o revocados, salvo el caso en que la ley permita la renuncia de los recursos.</p> <p>Al reclamarse la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, deberán hacerse valer las violaciones a las leyes del procedimiento, siempre y cuando el quejoso las haya impugnado durante la tramitación del juicio mediante el recurso o medio de defensa que, en su caso, señale la ley ordinaria respectiva. Este requisito no será exigible en amparos contra actos que afecten derechos de menores o incapaces, al estado civil, o al orden o estabilidad de la familia, ni en los de naturaleza penal promovidos por el sentenciado;</p>

De igual forma para una mayor claridad de la presente iniciativa, me permito transcribir el artículo 74 fracción V de la Ley de Amparo y la propuesta de cómo quedaría dicho numeral:

Artículo vigente	Artículo propuesto
<p><b>Artículo 74.</b> La sentencia debe contener:</p> <p>I...</p> <p>II...</p> <p>III...</p> <p>IV...</p> <p>V. Los efectos o medidas en que se traduce la concesión del amparo, y en caso de amparos directos, el pronunciamiento respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquellas que, cuando proceda, el órgano jurisdiccional advierta en suplencia de la queja, además de los términos precisos en que deba pronunciarse la nueva resolución; y</p> <p>VI...</p>	<p><b>Artículo 74.</b> La sentencia debe contener:</p> <p>I...</p> <p>II...</p> <p>III...</p> <p>IV...</p> <p>V. Los efectos o medidas en que se traduce la concesión del amparo, y en caso de amparos directos, el pronunciamiento respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquellas que, cuando proceda, el órgano jurisdiccional advierta en suplencia de la queja, además de los términos precisos en que deba pronunciarse la nueva resolución <b>o en su caso los razonamientos en que podrá concluir la controversia,</b> y</p> <p>VI...</p>

Ahora bien el propio artículo 189 de la Ley de Amparo, determina que el órgano jurisdiccional de amparo procederá al estudio de los conceptos de violación atendiendo a su prelación lógica y privilegiando en todo caso el estudio de aquellos que, de resultar fundados, redunden en el mayor beneficio para el quejoso. En todas las materias se privilegiará el estudio de los conceptos de violación de fondo por encima de los de procedimiento y forma.

De tal suerte el quejoso y en cualquier materia siempre se encontrará protegido en su esfera jurídica, pues recordemos que en todas las materias existe la suplencia de la queja.

Por todo lo anteriormente expuesto, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta asamblea, iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 107 fracción III inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 74, fracción V, de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo Primero.** Se Reforma el artículo 107, fracción III, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

**Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

I...

II...

III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

a) Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo. En relación con el amparo al que se refiere este inciso y la fracción V de este artículo, el Tribunal Colegiado de Circuito deberá decidir respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquellas que, cuando proceda, advierta en suplencia de la queja **y podrá dictar sentencia concediendo el amparo la que pondrá fin a la controversia.** Si las violaciones procesales no se invocaron en un primer amparo, ni el Tribunal Colegiado correspondiente las hizo valer de oficio en los casos en que proceda la suplencia de la queja, no podrán ser materia de concepto de violación, ni de estudio oficioso en juicio de amparo posterior.

La parte que haya obtenido sentencia favorable y la que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado, podrá presentar amparo en forma adhesiva al que promueva cualquiera de las partes que intervinieron en el juicio del que emana el acto reclamado. La ley determinará la forma y términos en que deberá promoverse.



Para la procedencia del juicio deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, por virtud de los cuales aquellas sentencias definitivas, laudos y resoluciones puedan ser modificados o revocados, salvo el caso en que la ley permita la renuncia de los recursos.

Al reclamarse la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, deberán hacerse valer las violaciones a las leyes del procedimiento, siempre y cuando el quejoso las haya impugnado durante la tramitación del juicio mediante el recurso o medio de defensa que, en su caso, señale la ley ordinaria respectiva. Este requisito no será exigible en amparos contra actos que afecten derechos de menores o incapaces, al estado civil, o al orden o estabilidad de la familia, ni en los de naturaleza penal promovidos por el sentenciado.

**Artículo Segundo.** Artículo 74, fracción V, de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 74.** La sentencia debe contener:

I...

II...

III...

IV...

V. Los efectos o medidas en que se traduce la concesión del amparo, y en caso de amparos directos, el pronunciamiento respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquellas que, cuando proceda, el órgano jurisdiccional advierta en suplencia de la queja, además de los términos precisos en que deba pronunciarse la nueva resolución **o en su caso los razonamientos en que podrá concluir la controversia.**

#### **Artículo Transitorio**

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

Dado en el salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de abril de 2016.— Diputado Francisco Escobedo Villegas (rúbrica).»

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

---

### LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

---

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos, a cargo del diputado Pablo Basáñez García, del Grupo Parlamentario del PRI

El que suscribe Pablo Basáñez García, diputado federal integrante del Grupo Parlamentario Partido Revolucionario Institucional de la LXIII Legislatura, con base en la facultad que confiere el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los correlativos artículos 6o., fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, me permito someter a la consideración del Pleno de la Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, proyecto de decreto por el que reforma varias disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos, bajo la siguiente

#### **Exposición de Motivos**

Al cumplir 40 años de promulgación (1976), la Ley General de Asentamientos Humanos ha sido el instrumento legal que ha definido la estrategia para el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial del México moderno; sin embargo, a lo largo de estos años ha habido grandes transformaciones institucionales, estructurales y poblacionales.

El censo de población de 1980 del Inegi, establecía una población de 66,846, 833 personas en el país.

En 1976 correspondía a la Secretaría de Obras Públicas del Gobierno Federal, a través de la Comisión de Desarrollo Urbano del País, atender el tema de los Asentamientos Humanos. Dependencia que también a lo largo del período de vigencia de la Ley ha tenido modificaciones:

- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP)

- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE).
- Subsecretaría de Desarrollo Urbano de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU).

En esta última modificación, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) se creó bajo la premisa de formar el desarrollo sostenible, que involucrara la competitividad nacional y generara ordenamiento territorial, esto mediante estrategias como:

- políticas de ciudades, zonas metropolitanas, asentamientos humanos y centros de población,
- regularización de la propiedad,
- planeación del desarrollo urbano,
- políticas, planeación y programas de vivienda,
- llevar el Registro Agrario Nacional y resolver asuntos de límites en la propiedad rural,
- establecer políticas de conservación de tierras y agua,
- asumir la administración de terrenos nacionales,
- coordinarse con Estados y Municipios para fines de planeación territorial, urbana y de vivienda,
- satisfacer necesidades de tierra para desarrollo urbano, infraestructura y vivienda,
- planear del desarrollo sustentable a escala nacional,
- crear reservas territoriales para desarrollo urbano,
- definir programas de financiamiento,
- promover la modernización de los registros públicos de la propiedad y catastros,
- elaborar programas regionales y especiales,
- promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, y

– ejercitar el derecho de expropiación por causas de utilidad pública.

Dichas transformaciones que actualmente han posicionado actualmente a la SEDATU, surgen debido al planteamiento de los principales problemas locales, entre ellos, el alto índice de población que se aglomera en las urbes del país.

El conteo que publica el Inegi de 2015, establece que la población estimada es de 121,015,816 habitantes, lo que refleja que en 40 años la población en el país prácticamente se ha duplicado.

### **Programa de 100 Ciudades**

Con los datos citados, no podemos dejar de imaginar cómo en ese mismo lapso de tiempo los Estados de la Federación, los Municipios de los Estados y el propio Distrito Federal con sus Demarcaciones Territoriales (hoy Ciudad de México), tuvieron que afrontar el aumento de su población, no solo por natalidad, sino por emigración, es decir, nuevos asentamientos en busca de mejores condiciones vida, así como de suelo y desarrollo de oportunidades.

El objetivo de este programa es garantizar la continuidad del desarrollo urbano ordenado de un conjunto de 116 ciudades medias y pequeñas que cuentan con capacidad para generar empleos y captar flujos poblacionales; tienen importante influencia en sus entornos regionales y, junto con las cuatro zonas metropolitanas, constituyen la estructura básica de los asentamientos humanos en el ámbito nacional.

A través de este programa, se coadyuva al adecuado ordenamiento territorial y se atienden las principales demandas para un desarrollo urbano ordenado y sustentable de este conjunto de ciudades en donde viven cerca de 32 millones de mexicanos, más de la mitad de la población urbana del país.

El desarrollo urbano ordenado y sustentable implica un especial énfasis en la regulación del desarrollo urbano, que deberá regirse por una estrecha vinculación entre la planeación y la inversión, para la cual se faciliten los flujos que posibiliten la satisfacción de las demandas del desarrollo económico y del bienestar de la población, con observancia de la conservación del medio ambiente.

Sin lugar a dudas, los Municipios que albergaron el incremento de la población, vieron también aumentadas las de-

mandas de los servicios públicos y, por supuesto de suelo, además de creándose en ese período 72 nuevos municipios, pasando de 2,374 a 2,446 (Considerando que de Municipio de Puerto Morelos como erigido el 1 de Enero de 2016, con decreto aprobado en 2015).

Uno de los pilares fundamentales de la política social lo constituye el impulso del desarrollo urbano, sustentado en el ordenamiento territorial de las actividades económicas y de la población de acuerdo al potencial productivo de las regiones; el crecimiento ordenado de las ciudades con pleno respeto al entorno ecológico; y el fortalecimiento de la oferta y equipamiento de vivienda. De esta manera, el subsector concentró sus esfuerzos en las siguientes líneas de acción:

- Promover la vigencia, observancia y actualización de los instrumentos de planeación y administración urbanos a nivel estatal y municipal;
- Consolidar el desarrollo de las ciudades pequeñas y medianas consideradas como estratégicas por constituir alternativas para la localización de actividades económicas y de atracción de población, a través del Programa 100 Ciudades;
- Propiciar el mejoramiento de las estructuras productivas y sociales de las cuatro grandes metrópolis del país;
- e
- Impulsar la participación social en el desarrollo urbano.

Las acciones emprendidas procuraron atender cinco aspectos básicos del desarrollo urbano: regulación del uso del suelo y administración urbana; incorporación del suelo al desarrollo urbano y la vivienda; vialidad y transporte; protección del medio ambiente; y reactivación económica y social de los centros de las ciudades.

Mediante las tareas de regulación del uso del suelo y administración urbana fue posible avanzar en la elaboración, actualización y acreditamiento de los programas de desarrollo urbano con que deben contar las localidades consideradas en 100 ciudades. En el año se actualizaron 13 planes de desarrollo urbano, se publicaron tres, y cuatro se inscribieron en el Registro Público de la Propiedad; adicionalmente se elaboraron seis planes de centros históricos y áreas de crecimiento.

Para coadyuvar a consolidar el crecimiento ordenado de las cuatro grandes zonas metropolitanas del país -México, Guadalajara, Monterrey y Puebla-, la SEDESOL en coordinación con la Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Públicas de la Honorable Cámara de Diputados, llevó a cabo dos foros regionales y uno nacional de Metrópolis Mexicanas, celebrados en las ciudades de Oaxaca, Gómez Palacio y Querétaro. Asimismo, proporcionó asistencia técnica para la actualización de los Planes de Ordenamiento de las Zonas Conurbadas de Guadalajara y Monterrey; y conjuntamente con los gobiernos del D.F. y del Estado de México, inició la elaboración del Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México.

Con objeto de fomentar la participación de la ciudadanía en la definición, jerarquización seguimiento y evaluación de las acciones en materia de desarrollo urbano, se instaló el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, y se promovió la formación de consejos consultivos en 33 ciudades y en cinco entidades federativas. De esta forma, al final de 1996 se encontraban en operación 83 consejos consultivos en igual número de ciudades de 19 estados de la República.

A fin de atender una de las demandas más sentidas de la población: el contar con una vivienda digna que permita elevar sus niveles de bienestar, en 1996 se privilegiaron las siguientes líneas de acción:

- Fortalecer institucionalmente a los organismos promotores de vivienda, con el propósito de mejorar y ampliar los servicios que otorgan;
- Proseguir con las medidas tendientes a simplificar y facilitar las acciones de construcción y equipamiento de la vivienda;
- Incrementar la reserva territorial para uso habitacional;
- e
- Impulsar la autoconstrucción y mejoramiento en el medio rural y urbano.

### **Vértices de la Acción Local.**

#### ***A) La nueva visión y orientación del gobierno local: las políticas para las personas***

Desde el punto de vista que se viene manteniendo, las áreas prioritarias de acción necesariamente han de tener como

eje de gobierno tres vértices: las personas, la ciudad y el territorio y el desarrollo sostenible. Nos referiremos en este apartado al primer vértice de la acción del Gobierno local.

Los gobiernos locales tienen como área prioritaria de acción la armonización de los objetivos económicos con las funciones de integración social. La integración en la economía global exige también, como un elemento de competitividad, la cohesión social integrando y estructurando su sociedad local. Ello determina la necesidad de articulación de políticas económicas locales propias independientes de la competencia global y dirigidas a la cohesión de la sociedad local que, por ello, potencian a su vez la posición del territorio y su competitividad.

Por ello la política local debe obedecer a un conjunto de reflexiones:

- La definición de la política en la ciudad es diferente para los distintos grupos sociales y, con arreglo a ello, la agenda pública se ha de configurar más que por estándares absolutos por las definiciones que hacen los ciudadanos de sus prioridades y es el Gobierno local el que ha de moldear las influencias de los distritos estratos sociales.
- Reconstrucción del tejido social, con la colaboración de otros órdenes de gobierno, enfocando los temas sociales (pobreza, violencia, segregación, desigualdad, marginación, etc.) desde una perspectiva integral actuando a medio y largo plazo.
- Superación de la profunda división espacial y social existente en numerosos municipios.
- Enfocar la pobreza en el nivel local, en cooperación con otros actores y la colaboración activa de otros niveles de gobierno, proveyendo servicios sociales tales como la educación primaria y la acción preventiva de la salud, así como en la formulación de estrategias que incrementen la integración local, la generación de empleos a través de proyectos comunales y la integración de la atención primaria de la salud con la provisión de microinfraestructura.
- Enfrentar la violencia urbana (delitos comunes y violencia doméstica y sexual) con un enfoque integral que no se estructure entorno tan solo a medidas punitivas, sino que se integren con el resto de acciones enunciadas.

Asumir el desafío de la política y habilitación de vivienda, implicándose en el mercado y colaborando con el sector privado.

Pero, además, la política social no sólo debe enfrentar dichas cuestiones sino que, mucho más allá, debe promover una acción social que articule a la ciudad hacia políticas de solidaridad y reduzca las desigualdades en el acceso al capital cultural. La educación y la cultura se convierten en factores decisivos para que la ciudad sea competitiva.

### ***B). La nueva visión y orientación del gobierno local: las políticas para el desarrollo sostenible***

Las actuales políticas económicas tienden a dirigirse a la oferta mejorando la competitividad de las empresas como motores del crecimiento económico, frente a las anteriores políticas de corte keynesiano que tenían como objetivo el estímulo de la demanda, incrementando la capacidad de compra de la sociedad, es decir, favoreciendo la sociedad de consumo. El énfasis puesto en las políticas dirigidas a la competitividad parece justificarse por las presiones de mundialización de la economía, lo que conlleva, como ya ha sido expuesto, a la necesidad de que cada territorio encuentre su propia vía de crecimiento descubriendo aquellos factores que le pueden hacer más competitivo. Las intervenciones estatales, en este aspecto, empiezan a mostrar un excesivo alejamiento y una falta de comprensión de la realidad productiva de cada territorio. Se hace cada vez más necesario diseñar intervenciones económicas desde la proximidad, es decir, desde el ámbito local, de estimular el crecimiento económico a partir de políticas intervencionistas que actuarán sobre sectores estratégicos.

Desde este punto de vista el desarrollo ha de reunir una serie de características que se han puesto de relieve y que configuran al medio ambiente como un derecho humano de los denominados de tercera generación: ambientalmente sustentable en el acceso y uso de los recursos naturales y en la preservación de la diversidad; socialmente sustentable en la reducción de la pobreza y de las desigualdades sociales y que promueva la justicia y la equidad; culturalmente sustentable en la preservación de la diversidad en su sentido más amplio, es decir, la preservación de valores, prácticas y símbolos de identidad que determinan la integración nacional a través de los tiempos; y que sea políticamente sustentable al profundizar la democracia y garantizar el acceso y la participación de todos en la toma de decisiones públicas.

Este nuevo estilo de desarrollo tiene como norte una nueva ética del crecimiento, una ética en la cual los objetivos económicos de progreso se subordinan a las leyes de funcionamiento de los sistemas naturales y a los criterios de respeto a la dignidad humana y de mejoría de la calidad de vida de las personas. Se trata de la articulación de un municipio promotor. Todos estos aspectos del desarrollo son, al menos parcialmente, competencia de los gobiernos locales porque si bien el capital no tiene fronteras, el trabajo se ubica en lugares geográficamente delimitados y su desenvolvimiento abarca aspectos que exceden con mucho de la simple actividad laboral.

Por ello, crear las condiciones de espacios con alta calidad, integrados por una pluralidad de colectivos con identidad propia pero compartiendo códigos comunes, es una tarea para la que el gobierno local dispone de indiscutible ventaja comparativa.

### ***C) La nueva visión y orientación del gobierno local: las políticas para la ciudad y para el territorio***

Asumir los desafíos que imponen grandes aglomeraciones urbanas y una prestación de servicios adecuada exige una renovada visión del espacio local.

Los espacios geopolíticos locales y una nueva gestión urbana son escenarios que posibilitan una mayor democratización y desarrollo local. Hoy el territorio debe ser repensado y redefinido, como respuesta de las sociedades locales a los retos de la globalización.

En efecto, la competitividad económica global y el progreso de los medios de comunicación definen nuevos territorios de geometría variable que tienden a concentrar la población en aglomeraciones territoriales, parcialmente discontinuas, de gigantesca dimensión y de una gran complejidad institucional. Esta nueva estructura territorial desborda con creces los límites de la ciudad entendida como municipio, transformándose en una realidad territorial no contemplada suficientemente por el sistema jurídico-institucional. En estos territorios es aún más preciso definir un mayor esfuerzo en todas las políticas de integración y atención sobre aquellos sectores de sus poblaciones, que, desde el punto de vista de la lógica implacable del sistema, son considerados funcionalmente irrelevantes y socialmente como perturbadores.

La gestación de autoridades metropolitanas con suficiente poder como para administrar el espacio urbano de las me-

ga ciudades evitando la duplicidad de instancias administrativas que compiten entre sí en dicho espacio, la superación de la afiliación política como único criterio para la elección de candidatos, la posibilidad de articular una política financiera propia y una mayor participación de la ciudadanía en el gobierno de la ciudad con posibilidad de elección de las autoridades responsables, se presentan como puntos ineludibles para encarar estos desafíos. Ordenar los desarrollos formales de tal modo que se garantice su inserción en los tejidos urbanos y su mixtura funcional y social.

Hay necesidad de definir la estrategia de la ciudad. Una estrategia que abordando aspectos como el territorio y las infraestructuras, las actividades económicas, la sociedad y el Gobierno ha de ser capaz de implicar a los actores con capacidad de actuar y transformar el espacio urbano, unificar sinergias positivas en el conjunto de los proyectos y actuaciones que definirán la ciudad, priorizar actuaciones en el espacio público, generar nuevos proyectos e ideas y articular los objetivos y planes de acción.

De esta forma, existen una serie de retos generales que han de enfrentarse:

- Construir el territorio metropolitano, en el caso de estos espacios conurbados, como territorio ciudadano estructurado, plurimunicipal, policéntrico, discontinuo incluso (para incorporar espacios rurales, verdes, vacíos) pero ámbito de planeamiento y coordinación de políticas públicas, de redistribución de ingresos, de movilidad y accesibilidad generalizadas.
- Dar prioridad a las formas urbanas que garanticen la sociabilidad, el espacio público a todas las escalas, la monumentalidad y la identidad ciudadana y barrial, el significado cultural y estético, la memoria colectiva. La ciudad es un producto cultural complejo no reducible a unas cuantas funciones productivas o consumistas. Las infraestructuras urbanas, los servicios, la arquitectura, el diseño de los espacios públicos, la relación entre los edificios y sus entornos, tienen un significado social.
- Los programas públicos y los proyectos urbanos integran, no separan, objetivos económicos y sociales, ambientales y culturales. En ningún caso son admisibles políticas públicas urbanas que contribuyan o acepten la exclusión.

Es decir, es precisa una política urbanística y de ordenación del territorio de la ciudad y su entorno. El urbanismo no basta para eliminar la pobreza pero puede reducirla, puede contribuir a redistribuir ingresos mediante la localización y la calidad de los espacios públicos y los equipamientos, o puede generar empleos directa e indirectamente. El urbanismo, sobre todo, puede ser tremendamente eficaz para reducir la exclusión

Y estos retos generales se pueden desglosar en unos retos específicos:

1. Concreción de objetivos retóricos como competitividad, sostenibilidad, calidad de vida o gobernabilidad en programas y proyectos concretos planificados desde una perspectiva integral: como crear y regenerar la ciudad.
2. Gestión y control de la urbanización sobre la ciudad existente: hacer ciudad sobre la ciudad, recuperar las áreas centrales, crear espacios públicos y recuperar suelo ocupado por industrias o infraestructuras obsoletas o que se deslocalizan lo que genera oportunidades importantes de reestructuración y densificación urbanas.
3. Mejorar no eliminar la vivienda marginal de las áreas centrales: recuperarla y sus condiciones de vida y ambientales.
4. Dotar a los gobiernos locales de una cultura y un instrumental urbanístico para hacer ciudad en las periferias y realizar un crecimiento ordenado.
5. Actuar sobre la ciudad informal implementando mecanismos redistributivos de las plusvalías que se generen para financiar la rehabilitación de los asentamientos informales.

Una nueva cultura del transporte urbano que supere la política de vías rápidas que destruyen el tejido urbano, rompe la ciudad como espacio público y provocan congestión a mayor escala.

### **Desarrollo regional y metropolitano.**

Muchas veces se habla de “áreas metropolitanas” para referirse a las grandes ciudades, las metrópolis. Pero, puesto que hablamos desde el punto de vista del gobierno de la ciudad, lo que aquí nos interesa no es ese sentido general de gran tamaño, sino de cómo algunas aglomeraciones urbanas complejas (conformadas por distintas unidades terri-

toriales administrativas) constituyen una unidad (compleja y coordinada) de funcionamiento y gestión.

El término “área metropolitana” surgió cuando el término ciudad dejó de ser equivalente a urbano y fue necesario encontrar otro que diera cuenta de las áreas urbanizadas en torno de la ciudad central.

Borja y Castells definen la zona metropolitana como “el espacio en el que interactúan administradores públicos, agentes económicos públicos y privados, organizaciones sociales y cívicas, sectores profesionales e intelectuales, y medios de comunicación. Es un espacio simbiótico (que conecta) y simbólico (que integra y da identidad cultural), y representa el ámbito perfecto para responder a los retos de esta época.

El origen de las áreas metropolitanas está en el hecho de que la ciudad original, cualquiera haya sido su tamaño, crece y sobrepasa sus límites históricos, cubriendo los territorios adyacentes, incorporando a la aglomeración urbana pequeños poblados o ciudades cercanas, y en algunos casos sobrepasándolos.

Los municipios metropolitanos, geográficamente, conforman vecindad con las capitales o las principales ciudades de los estados, lo cual exige la coordinación entre diferentes instituciones e instancias de los gobiernos municipales.

Desde una perspectiva territorial cabe distinguir también entre los municipios que forman parte del área urbana y los que se localizan en la zona metropolitana. Así, el área urbana se define a partir de un núcleo principal y gracias a los recursos de la sociedad industrial induce a la rápida urbanización de las áreas vecinas, abarcando antiguos núcleos, integrándolos en una nueva realidad socioeconómica más amplia que las unidades político administrativas que les correspondían”.

La zona metropolitana, en cambio, se diferencia del área urbana “en cuanto a que su límite constituye un envolvente de la segunda y a que su forma es más regular, puesto que se construye de los límites de las unidades político o administrativas menores en que se divide el país”.

Cuando la aglomeración sobrepasa los límites administrativos de la ciudad, se generan suburbios autónomos y conurbaciones institucional y administrativamente fragmentadas. Esta fragmentación tiene repercusiones institucionales, políticas y económicas: crece el número de gobiernos locales,

municipios, como simple producto de la expansión de la mancha urbana; se crean problemas de coordinación, de superposición de competencias y de pérdida de ventajas comparativas de la aglomeración urbana. Y es este ámbito fragmentado lo que lleva a pensar que debería existir alguna instancia de gobierno supra o intermunicipal, que coordine el conglomerado urbano.

Sin embargo, esa respuesta, que parece obvia, no es tan simple. La creación de una instancia de gobierno supra o intermunicipal para un área metropolitana es compleja y conflictiva, ya que implica generar una nueva instancia de gobierno y, por tanto, de poder entre el ámbito local y el ámbito central.

No se trata meramente de hacer un plan intercomunal ni tampoco una simple coordinación de actividades destinada a orientar el desarrollo de esa zona intermedia con mayor eficiencia en la provisión de servicios y bienes urbanos.

En un número de las zonas metropolitanas, el rápido crecimiento poblacional y el bajo ingreso de sus habitantes generan una baja calidad de vida y una serie de problemas de tipo urbano y social que condiciona su organización y funcionamiento.

Presentan también un alto índice de migración proveniente de la ciudad central, que los expulsa por la vía del encarecimiento y el déficit de viviendas populares, o del medio rural, ya que en ellos se concentran actividades generadoras de empleo.

Por ello la población de las zonas metropolitanas es, por lo general, mayor que la de las áreas urbanas correspondientes ya que se consideran parte de los mismos municipios completos, con localidades mixtas o rurales. La superficie de la zona metropolitana puede ser bastante mayor que la del área urbana y depende del tamaño de los municipios.

Estas conceptualizaciones son importantes porque es en estos espacios y en estas sociedades donde pueden implementarse políticas de desarrollo económico y social, basadas en la cooperación y coordinación entre las diferentes autoridades locales.

Es en estos territorios donde se da la mayor concentración de servicios y equipamientos urbanos y, por tanto, corresponde a las autoridades municipales buscar formas de gestión innovadoras que permitan mejorar la eficiencia y ofrecer una mejor calidad de vida.

Además, estas caracterizaciones son útiles pero no hacen referencia a la pertenencia regional que poseen los tipos de municipios. Por otra parte, uno de los señalamientos que recurrentemente se hace es la imposibilidad de actuar en los diferentes tipos de municipios del país, con apego a lo que establece el precepto constitucional.

Es importante determinar que la Zona Metropolitana es la extensión territorial que incluye a la unidad político administrativa que contiene a la ciudad central y a las unidades político administrativa contiguas con características urbanas, es decir esta es la forma de organizarse para llevar a cabo la administración metropolitana la cual constituye un factor esencial en el proceso de urbanización.

El contexto del nuevo milenio determina la necesidad de que los municipios y entidades federativas fortalezcan su coordinación intergubernamental para establecer, un esquema de planeación para las zonas metropolitanas, la conformidad con la legislación nacional en materia de asentamientos humanos, haciendo compatibles los instrumentos de planeación urbana, de vialidad y transporte, de medio ambiente, seguridad pública etc., con la finalidad de que la administración municipal metropolitana se gestione en este ámbito poniendo así en marcha programas para el mejoramiento urbano, generando infraestructura, servicios y equipamiento para atender las necesidades básicas de una comunidad.

De ahí que el reto y los desafíos de los municipios radica en impulsar un ordenamiento territorial urbano bajo criterios sustentables, para impactar los desequilibrios urbanos, la necesidad de aprovechar los residuos sólidos en actividades productivas, plantear sistemas integrales de infraestructura, servicio y equipamiento e incorporar a los planes y programas los criterios sustentables construyendo una política social a partir del crecimiento económico de las regiones.

El tema metropolitano en donde se pueda plantear la situación particular de los municipios conurbados en relación a su contexto regional y a su capacidad competitiva dentro de la metropolización, tienen que dar respuesta a los variados problemas que se dan dentro de estos municipios.

Asumir los desafíos que imponen grandes aglomeraciones urbanas y una prestación de servicios adecuada exige una renovada visión del espacio local.

Los espacios geopolíticos locales y una nueva gestión urbana son escenarios que posibilitan una mayor democratización y desarrollo local.

Las políticas de desarrollo territorial pensadas sobre esquemas heredados del pasado ya no son adecuadas. Hoy el territorio debe ser repensado y redefinido y, con ello, también la estrategia de sus actores. La reinención del territorio es parte de la respuesta de las sociedades locales a los retos de la globalización.

En efecto, la competitividad económica global y el progreso de los medios de comunicación definen nuevos territorios de geometría variable que tienden a concentrar la población en aglomeraciones territoriales, parcialmente discontinuas, de gigantesca dimensión y de una gran complejidad institucional.

Esta nueva estructura territorial desborda con creces los límites de la ciudad entendida como municipio, transformándose en una realidad territorial no contemplada suficientemente por el sistema jurídico-institucional.

En estos territorios es aún más preciso definir un mayor esfuerzo en todas las políticas de integración y atención sobre aquellos sectores de sus poblaciones, que, desde el punto de vista de la lógica implacable del sistema, son considerados funcionalmente irrelevantes y socialmente como perturbadores.

Por ello es imprescindible reflexionar sobre diversos puntos. La gestación de autoridades metropolitanas con suficiente poder como para administrar el espacio urbano de las mega ciudades evitando la duplicidad de instancias administrativas que compiten entre sí en dicho espacio, la superación de la afiliación política como único criterio para la elección de candidatos, la posibilidad de articular una política financiera propia y una mayor participación de la ciudadanía en el gobierno de la ciudad con posibilidad de elección de las autoridades responsables, se presentan como puntos ineludibles para encarar estos desafíos .

Asimismo, se requiere participar en una dinámica creciente de colaboración mediante una articulación y definición de estructuras de cooperación horizontal, con un papel clave en este supuesto de la Administración regional, entre ciudades (mancomunidades) e interadministrativas (consorcios) para la gestión de servicios públicos que exigen inversiones importantes y donde las economías de escalas

puede coadyuvar a crear condiciones óptimas en la prestación de los servicios públicos atribuidos a la competencia municipal.

Es preciso apostar por una revisión sobre las nuevas fronteras de la gestión urbana para situar a cada municipio en condiciones de afrontar la competición global de la que depende el bienestar de sus ciudadanos. Puesto que las actividades estratégicamente dominantes en todos los planos están organizadas en redes globales de decisión e intercambios, se hace preciso consolidar tanto un sistema de redes de ciudades como de participación directa en la construcción de un mundo donde los canales tradicionales de regulación internacional tienden a ser incompletos.

Ello permitiría, en un mundo sometido a un alto ritmo de cambios, una cierta permanencia en el tiempo de una línea de actuación, ya que la existencia de compromisos exteriores permite superar las contingencias coyunturales.

Borja y Castells han puesto de manifiesto que “esta fórmula comporta una magnífica estrategia de inserción en el entorno internacional y un medio para mejorar la competitividad que genera importantes aspectos positivos.

Las redes permiten a sus miembros la inserción en un sistema de relaciones superior y estructuran un sistema de lobby frente a terceros. Promueven la inserción de ciudades en espacios de actuación superiores y suficientes en muchos casos para la generación de economía de escala y de aglomeración. Además, permiten el acceso a un importante volumen de información. Constituyen un mecanismo de desarrollo de la política exterior, de promoción y de imagen de la ciudad.

Las funciones de liderazgo e imagen encuentran un magnífico aliado en la estrategia de redes. Son un estímulo para el desarrollo interno de la calidad de vida y de la competitividad. Ayudan a mantener una línea de acción ya que la existencia de compromisos exteriores permite superar las contingencias coyunturales.

La gestación de autoridades metropolitanas con suficiente poder como para administrar el espacio urbano de las mega ciudades evitando la duplicidad de instancias administrativas que compiten entre sí en dicho espacio, la superación de la afiliación política como único criterio para la elección de candidatos, la posibilidad de articular una política financiera propia y una mayor participación de la ciu-



dadanía en el gobierno de la ciudad con posibilidad de elección de las autoridades responsables, se presentan como puntos ineludibles para encarar estos desafíos”.

Es precisa la definición de un proyecto de ciudad, pero a través de una planificación integral, responsable, democrática y estratégica, que vaya más allá de los planes de desarrollo urbano aunque se integre necesariamente con éstos, con la intención de crear espacios urbanos de alta calidad.

Al respecto, es preciso pasar de los proyectos urbanos, que en mayor o menor medida, responden a una demanda ciudadana y cuya satisfacción puede ser relevante, a integrar a éstos dentro de una política coherente que responda a una visión de ciudad y a un proyecto de ésta.

Esta idea comparte la necesidad de definir la estrategia de la ciudad. Una estrategia que aborde aspectos como el territorio y las infraestructuras, las actividades económicas, la sociedad y el Gobierno que ha de ser capaz de implicar a los actores con capacidad de actuar y transformar el espacio urbano, unificar sinergias positivas en el conjunto de los proyectos y actuaciones que definirán la ciudad, priorizar actuaciones en el espacio público, generar nuevos proyectos e ideas y articular los objetivos y planes de acción.

ONU-Hábitat promueve un nuevo tipo de ciudad, la ciudad del siglo XXI, se trata de una ciudad reinventada que es más productiva, equitativa y sostenible. Es una ciudad próspera, enfocada a la gente, capaz de integrar los aspectos tangibles e intangibles de la prosperidad y, durante el proceso, deshacerse de las formas y las funcionalidades ineficientes e insostenibles de la ciudad del siglo pasado. La ciudad del siglo XXI proporciona productividad, desarrollo de infraestructura, calidad de vida, inclusión social y equidad, y sostenibilidad ambiental.

Esto permitiría la Gobernabilidad Metropolitana, es decir; “la capacidad del gobierno de la metrópoli de orientar y conducir los procesos urbanos” ya que en la actualidad, ésta parece no existir en los espacios urbanos, sino una gran fragmentación de las instancias estatales y municipales; carentes de estrategias y herramientas para atender problemas que no se limitan a las fronteras administrativas.

Es por ello que el apoyo a la formación de instituciones de gobierno con alcance metropolitano toma fuerza. La gobernabilidad metropolitana es una herramienta clave para incidir en beneficio del funcionamiento metropolitano, desarrollando varias formas de intervención, desde la mo-

dificación de los límites de responsabilidad político-administrativa hasta la conformación de nuevos ámbitos de gobierno con participación ciudadana, representantes populares, fuentes de financiamiento propias y organismos ejecutorios que dotan de servicios o infraestructura a la metrópoli.

Dentro del Sistema de Naciones Unidas, ONU-HABITAT promueve como línea de acción el apoyo a la gobernanza metropolitana a través del desarrollo de proyectos y estrategias para la provisión conjunta de servicios a municipalidades con población que se desplaza entre distintos límites administrativos y que podría verse beneficiadas por una responsabilidad compartida en materia de transporte, acceso a agua potable, energía y cuidado del medioambiente.

En la Declaración de Medellín se reafirmó el compromiso de integrar la equidad urbana en la agenda de desarrollo con el propósito de asegurar que las ciudades sean transformadas en lugares inclusivos, seguros, prósperos y armónicos para todos, con la intención de brindar beneficios al desarrollo urbano sostenible.

Las ciudades como espacios de innovación, económicos y productivos, proveen oportunidades para mejorar el acceso a los recursos y los servicios, así como opciones en las áreas social, legal, económica, cultural y ambiental. La urbanización ha generado crecimiento económico, desarrollo y prosperidad. Derivado de los estudios sobre planeación urbana llevado a cabo por los organismos internacionales, es de vital importancia considerar las recomendaciones en torno al mejoramiento del desarrollo urbano sostenible caracterizado por la búsqueda de la equidad y movilidad en las ciudades.

En el caso de México, el perfil sociodemográfico evidencia que entre 1930 y 1940 la nación era en su mayoría rural, ya que 6 de cada 10 personas vivían en localidades de menos de 2 500 habitantes. En las siguientes dos décadas, el país experimentó una intensa fase de industrialización, lo que detonó el desarrollo de centros urbanos y propició movimientos internos del ámbito rural hacia estos lugares. El porcentaje de población rural se redujo de manera importante y para 1960 las proporciones de población residente en localidades de ambos tamaños, se encontraban alrededor de 50 por ciento. Para 1970, la proporción de población urbana era mayor a la rural, 58.7% y 41.3% respectivamente; este fenómeno siguió desarrollándose de tal manera que para el año 2000, sólo la cuarta parte de la población (25.4%) vivía en localidades rurales. Para el año 2010, se

observa que el proceso de urbanización ha sido cada vez más lento, reflejándose en el porcentaje de personas que residen en localidades rurales que pasó a 23.2 por ciento; lo anterior, representa, que 26 millones de mexicanos vivan dispersos en 188,594 localidades de menos de 2,500 habitantes.

Derivado de esta tendencia demográfica urbana en detrimento de la rural, se ha concentrado la población en las ciudades más importantes del país debido a la actividad económica, infraestructura y oportunidades de empleo. Dada esta tendencia, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) elaboró el Índice de Competitividad Urbana (ICU), que considera las 77 ciudades mexicanas más importantes que en conjunto reúnen las siguientes características: generan el 80% del PIB nacional, el 65% de la población del país habita en ellas; concentra al 70% de la fuerza laboral del país; y, reúnen al 86% de la población talentosa del país.

Las ciudades creativas e innovadoras comprenden muy bien la capacidad que tienen para transformarse a partir del diálogo colaborativo y de regenerarse integralmente a través de una estrategia planificada del desarrollo urbano municipal que comprende decisiones en materia de conectividad, energía, movilidad, inclusión social y ciudadanía activa. Este enfoque de marca-ciudad hace de la planeación un instrumento de activación de los espacios urbanos como espacios productivos, comerciales, culturales y de convivencia para hacer a una Ciudad confiable.

### **Carta de Derecho a la Ciudad**

Uno de los grandes retos es dar pleno cumplimiento al derecho a la ciudad, es decir, al derecho a repensar colectivamente la ciudad de acuerdo con el bien común y no con los intereses de una minoría privilegiada de la población. La Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad lo define como el derecho a “un espacio colectivo que pertenece a todos sus habitantes, quienes tienen derecho a encontrar las condiciones para su realización política, social y ecológica, cosa que comporta asumir también deberes de solidaridad”.

En un mundo global, en el que las fronteras se vuelven cada vez más difusas y el papel de muchos estados queda diluido a favor de las instituciones y poderes privados supranacionales, las ciudades aparecen como un espacio fundamental donde defender los derechos humanos más básicos: el derecho a la educación y la cultura, a una sani-

dad pública y de calidad; el derecho a la libertad de movimiento y de expresión, a la libertad sexual y religiosa; el derecho al verde urbano, a espacios públicos inclusivos y diversos; el derecho al agua, a una movilidad sostenible y asequible, al ocio, al deporte, al descanso y a un empleo digno; el derecho a vivir libre de los abusos de la contaminación acústica o visual; el derecho a la seguridad y a una convivencia intercultural y respetuosa; el derecho a participar en la definición de las prioridades presupuestarias. Todos estos derechos son parte inseparable del derecho más amplio a la ciudad; a una ciudad más inclusiva, más participativa, más sostenible.

Las ciudades, ciertamente, tienen que dar respuesta a situaciones que no siempre han causado de forma directa, como las desigualdades crecientes, la precarización laboral, las migraciones forzadas, el calentamiento climático, la mercantilización de bienes comunes o las inseguridades. No obstante, los márgenes para revertir esta realidad, sobre todo en el caso de grandes ciudades, son amplios. Si consiguen implicar a la ciudadanía, escuchar su voz, las ciudades se pueden convertir en un espacio básico de garantía de derechos y de contrapoder a un sistema económico global artífice de desequilibrios y desigualdades.

### **Zonas Metropolitanas en México**

Las áreas metropolitanas o zonas metropolitanas de México han sido tradicionalmente descritas como el grupo de municipios que interactúan entre sí, usualmente alrededor de una ciudad principal. En 2004, el Consejo Nacional de Población (CONAPO), el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (Inegi) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) acordaron definir área metropolitana luego de un trabajo conjunto como:

- El grupo de dos o más municipios en los cuales se ubica una ciudad de al menos 50,000 habitantes cuya área se extiende sobre los límites del municipio al cual pertenece originalmente incorporando influencia directa sobre otra u otras poblaciones aledañas regularmente con un alto nivel de integración socio-económica. O bien:
- Un solo municipio dentro del cual se ubica totalmente una ciudad con una población de al menos un millón de habitantes. O bien:
- Una ciudad con una población de al menos 250,000 habitantes que forma una conurbación con una ciudad de los Estados Unidos.

Cabe hacer notar, sin embargo, que los estados del noroeste y el sudeste contienen pocos municipios de gran extensión, mientras que los estados del noreste y el centro contienen muchos municipios más pequeños en superficie.

Como tal, las áreas metropolitanas del noroeste y el sudeste no se extienden más allá de los límites de un solo municipio (y las cifras oficiales tienden a reportar la población para todo el municipio aún si hay otras localidades no conurbadas), mientras que las áreas municipales del centro se extienden sobre muchos municipios.

La población conjunta de las 59 zonas metropolitanas de México es de 63 836 779 habitantes, lo que equivale al 57% del total.

Pocas áreas metropolitanas trascienden los límites de un estado o entidad federativa: la Zona Metropolitana del Valle de México (Distrito Federal, México e Hidalgo), la Zona Metropolitana de Puebla (Puebla y Tlaxcala, pero no incluye la ciudad de Tlaxcala), la Zona metropolitana de La Laguna (Coahuila y Durango), la Zona Metropolitana de Tampico (Tamaulipas y Veracruz) y la Zona Metropolitana de Puerto Vallarta (Jalisco y Nayarit, Nuevo Vallarta).

- Hay 59 Zonas Metropolitanas en 30 de los 32 estados (Baja California Sur y Sinaloa no tienen).
- El Estado con más Zonas Metropolitanas es Veracruz con 8.
- 5 Zonas Metropolitanas están conformadas en 2 Estados.
- La Zona Metropolitana del Valle de México en la única que se conforma por 3 Estados (CDMX, Hidalgo y el Estado de México).
- 352 Municipios de los Estados y 16 Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México integran las 59 Zonas Metropolitanas del país.
- La población conjunta de las 59 zonas metropolitanas de México es de 63,836,779 habitantes, lo que equivale al 57% del total nacional.
- El Fondo Metropolitano para el ejercicio fiscal 2016 se autorizó por \$10,400,284,715.00 para 46 Zonas Metropolitanas.

ID ZM	ZONA METROPOLITANA	ENTIDAD(ES) FEDERATIVA(S)
1	ZM de Aguascalientes	Aguascalientes
2	ZM de Tijuana	Baja California
3	ZM de Mexicali	Baja California
4	ZM de La Laguna	Coahuila de Zaragoza-Durango
5	ZM de Saltillo	Coahuila de Zaragoza
6	ZM de Monclova-Frontera	Coahuila de Zaragoza
7	ZM de Piedras Negras	Coahuila de Zaragoza
8	ZM de Colima-Villa de Álvarez	Colima
9	ZM de Tecmán	Colima
10	ZM de Tuxtla Gutiérrez	Chiapas
11	ZM de Juárez	Chihuahua
12	ZM de Chihuahua	Chihuahua
13	ZM del Valle de México	Distrito Federal-Hidalgo-México
14	ZM de León	Guanajuato
15	ZM de San Francisco del Rincón	Guanajuato
16	ZM de Moroleón-Uriangato	Guanajuato
17	ZM de Acapulco	Guerrero
18	ZM de Pachuca	Hidalgo
19	ZM de Tulancingo	Hidalgo
20	ZM de Tula	Hidalgo
21	ZM de Guadalajara	Jalisco
22	ZM de Puerto Vallarta	Jalisco-Nayarit
23	ZM de Ocotlán	Jalisco
24	ZM de Toluca	México

25	ZM de Morelia	Michoacán de Ocampo
26	ZM de Zamora-Jacona	Michoacán de Ocampo
27	ZM de La Piedad-Pénjamo	Guanajuato-Michoacán de Ocampo
28	ZM de Cuernavaca	Morelos
29	ZM de Cuautla	Morelos
30	ZM de Tepic	Nayarit
31	ZM de Monterrey	Nuevo León
32	ZM de Oaxaca	Oaxaca
33	ZM de Tehuantepec	Oaxaca
34	ZM de Puebla-Tlaxcala	Puebla-Tlaxcala
35	ZM de Tehuacán	Puebla
36	ZM de Querétaro	Querétaro
37	ZM de Cancún	Quintana Roo
38	ZM de San Luis Potosí-Soledad de Graciano Sánchez	San Luis Potosí
39	ZM de Ríoverde-Ciudad Fernández	San Luis Potosí
40	ZM de Guaymas	Sonora
41	ZM de Villahermosa	Tabasco
42	ZM de Tampico	Tamaulipas-Veracruz de Ignacio de la Llave
43	ZM de Reynosa-Río Bravo	Tamaulipas
44	ZM de Matamoros	Tamaulipas
45	ZM de Nuevo Laredo	Tamaulipas
46	ZM de Tlaxcala-Apizaco	Tlaxcala
47	ZM de Veracruz	Veracruz de Ignacio de la Llave
48	ZM de Xalapa	Veracruz de Ignacio de la Llave
49	ZM de Poza Rica	Veracruz de Ignacio de la Llave

50	ZM de Orizaba	Veracruz de Ignacio de la Llave
51	ZM de Minatitlán	Veracruz de Ignacio de la Llave
52	ZM de Coatzacoalcos	Veracruz de Ignacio de la Llave
53	ZM de Córdoba	Veracruz de Ignacio de la Llave
54	ZM de Acayucan	Veracruz de Ignacio de la Llave
55	ZM de Mérida	Yucatán
56	ZM de Zacatecas-Guadalupe	Zacatecas
57	ZM de Celaya	Guanajuato
58	ZM de Tianguistenco	México
59	ZM de Teziutlán	Puebla

Población de las 59 zonas metropolitanas de México según el censo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) en 2010:

Posición	Zona Metropolitana	Población		
		Censo 2010 <sup>3</sup>	Censo 2000 <sup>4</sup>	Variación respecto a 2000
01	Zona Metropolitana del Valle de México	20 116 842	18 396 677	9,35
02	Zona Metropolitana de Guadalajara	4 434 878	3 699 136	19,88
03	Zona Metropolitana de Monterrey	4 106 054	3 381 005	21,44
04	Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala	2 728 790	2 269 995	20,21
05	Zona Metropolitana del Valle de Toluca	1 936 126	1 540 452	25,68
06	Tijuana	1 751 430	1 352 035	29,54
07	Zona Metropolitana de León	1 609 504	1 269 179	26,81
08	Zona Metropolitana de Juárez y El Paso	1 332 131	1 218 817	9,29
09	Zona metropolitana de La Laguna	1 215 817	1 007 291	20,70
10	Zona Metropolitana de Querétaro	1 097 025	816 481	34,36
11	Zona Metropolitana de San Luis Potosí (San Luis Potosí - Soledad de Graciano Sánchez)	1 040 443	850 828	22,28
12	Zona Metropolitana de Mérida	973 046	803 920	21,03
13	Mexicali	936 826	764 602	22,52
14	Zona Metropolitana de Aguascalientes	932 369	727 582	28,14
15	Zona Metropolitana de Cuernavaca	924 964	798 782	15,79
16	Zona Metropolitana de Acapulco	863 431	791 558	9,07
17	Zona Metropolitana de Tampico	859 419	746 417	15,13

18	Zona Metropolitana de Chihuahua	852 533	696 495	22,40
19	Zona Metropolitana de Morelia	829 625	679 109	22,16
20	Saltillo	823 128	637 273	29,16
21	Zona Metropolitana de Veracruz	811 671	687 820	18,00
22	Zona Metropolitana de Villahermosa	755 425	600 580	25,78
23	Reynosa - Río Bravo	727 150	524 692	38,58
24	Zona Metropolitana de Tuxtla Gutiérrez	684 156	523 482	30,69
25	Cancún	677 379	431 128	57,11
26	Zona Metropolitana de Xalapa	666 535	554 990	20,09
27	Zona Metropolitana de Oaxaca	607 963	501 283	21,28
28	Zona Metropolitana de Celaya	602 045	496 541	21,24
29	Poza Rica de Hidalgo	513 518	467 258	9,90
30	Zona Metropolitana de Pachuca de Soto	512 196	375 022	36,57
31	Zona Metropolitana de Tlaxcala-Apizaco	499 567	408 401	22,32
32	Heroica Matamoros	489 193	418 141	16,99
33	Cuatla de Morelos	434 147	372 256	16,62
34	Zona Metropolitana de Tepic	429 351	342 840	25,23
35	Zona Metropolitana de Orizaba	427 406	381 730	11,96
36	Zona Metropolitana Nuevo Laredo-Laredo	384 033	310 915	23,51
37	Zona Metropolitana de Puerto Vallarta	379 886	244 536	55,34
38	Minatitlán	356 137	323 389	10,12
39	Coatzacoalcos	347 257	307 724	12,84
40	Colima - Villa de Álvarez	334 240	275 677	21,24

41	Monclova - Frontera	317 313	282 853	12,18
42	Córdoba	316 032	276 553	14,27
43	Zona Metropolitana de Zacatecas (Zacatecas - Guadalupe)	309 660	242 720	27,57
44	Tehuacán	296 899	240 507	23,44
45	Zona Metropolitana de Zamora-Jacona	250 113	216 048	15,76
46	Zona Metropolitana de Pénjamo-La Piedad	249 512	229 372	8,78
47	Zona Metropolitana de Tulancingo	239 579	193 638	23,72
48	Zona Metropolitana de Tula	205 812	169 901	21,13
49	Guaymas	203 430	180 316	12,81
50	San Francisco del Rincón	182 365	145 017	25,75
51	Piedras Negras	180 734	151 149	19,57
52	Santo Domingo Tehuantepec	161 337	145 567	10,83
53	Tianguistenco	157 944	127 413	23,96
54	Tecomán	141 421	127 863	10,60
55	Ocotlán	141 375	125 027	13,07
56	Río Verde - Ciudad Fernández	135 452	128 935	5,05
57	Teziutlán	122 500	102 727	19,24
58	Acayucan	112 996	102 992	9,71
59	Zona Metropolitana del Sur de Guanajuato (Moroleón - Uriangato)	108 669	100 063	8,60

Fondo Metropolitano 2016		\$10,400,284,715
Zona Metropolitana de la Ciudad de Aguascalientes		\$138,098,395
Zona Metropolitana de la Ciudad de Tijuana		\$119,752,690
Zona Metropolitana de Mexicali		\$38,796,767
Zona Metropolitana de la Ciudad de Tuxtla Gutiérrez		\$89,871,342
Zona Metropolitana de Juárez		\$53,815,174
Zona Metropolitana de Chihuahua		\$47,835,710
Zona Metropolitana de Saltillo		\$119,589,276
Zona Metropolitana de Monclova - Frontera		\$59,794,638
Zona Metropolitana de Piedras Negras		\$47,835,710
Zona Metropolitana de Colima - Villa de Álvarez		\$47,835,710
Zona Metropolitana de Tecomán		\$28,701,426
Zona Metropolitana de la Ciudad de León		\$418,562,469
Zona Metropolitana de La Laja - Bajío		\$10,763,034
Zona Metropolitana de Moroleón - Uriangato		\$28,701,426
Zona Metropolitana de la Ciudad de Acapulco		\$109,957,327
Zona Metropolitana de Pachuca		\$119,330,047
Zona Metropolitana de Tulancingo		\$35,799,014
Zona Metropolitana de Tula		\$59,794,638
Zona Metropolitana de la Ciudad de Guadalajara		\$1,052,624,815
Zona Metropolitana de Ocotlán		\$34,680,891
Zona Metropolitana de Toluca		\$418,562,469
Zona Metropolitana de Morelia		\$41,856,246
Zona Metropolitana de Cuernavaca		\$53,815,174
Zona Metropolitana de Cuatla		\$14,350,712
Zona Metropolitana de Tepic		\$59,665,023
Zona Metropolitana de la Ciudad de Monterrey		\$906,486,719
Zona Metropolitana de la Ciudad de Oaxaca		\$77,733,029
Zona Metropolitana de Tehuacán		\$27,864,300
Zona Metropolitana de la Ciudad de Querétaro		\$238,660,095
Zona Metropolitana de la Ciudad de Cancún		\$116,599,545
Zona Metropolitana de San Luis Potosí-Soledad de G. S.		\$95,606,614
Zona Metropolitana de Río Verde - Cd. Fernández		\$28,701,425
Zona Metropolitana de la Ciudad de Villahermosa		\$119,330,047
Zona Metropolitana de Reynosa - Río Bravo		\$47,835,710
Zona Metropolitana de Matamoros		\$41,856,247
Zona Metropolitana de Tlaxcala - Apizaco		\$41,856,247
Zona Metropolitana del Valle de México		\$4,052,282,679
Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala		\$361,159,617
Zona Metropolitana de la Laguna		\$623,205,592
Zona Metropolitana de Puerto Vallarta		\$49,390,370
Zona Metropolitana de La Piedad - Pénjamo		\$19,134,284
Zona Metropolitana de Veracruz		\$60,033,817
Zona Metropolitana de Xalapa		\$23,917,854
Zona Metropolitana de Coatzacoalcos		\$47,835,710
Zona Metropolitana de Acayucan		\$22,363,194
Zona Metropolitana de la Ciudad de Mérida		\$88,376,474

## La agenda de las ciudades metropolitanas para mover a México

Jordi Borja, en su visita a Tlalnepantla de Baz en abril pasado de 2014, dijo que una ciudad la hacen las personas, que son las personas quienes habitan, conviven y construyen sus ciudades. Que era necesario en el contexto metropolitano hacer ciudades compactas, es decir, ciudades a escala humana.

El Nuevo Paradigma urbano de ciudad sustentable y compacta que propone la política pública del Gobierno de Enrique Peña Nieto a través de la SEDATU, surge como respuesta a la aglomeración que sobrepasa los límites administrativos y humanos de la ciudad, de ese viejo modelo urbano que genera suburbios aislados y conurbaciones institucional y administrativamente fragmentadas. Esta fragmentación tiene repercusiones institucionales, políticas y económicas: crece el número de gobiernos locales, aumenta los trayectos y costos de la movilidad y son espacios económicamente con baja productividad. Se hace urgente – como pidió Borja- hacer más ciudad sobre la urbanización.

Es en estos territorios urbanizados donde se da la mayor concentración de población y demandas sociales, y por tanto, corresponde a las autoridades locales buscar formas de gestión innovadoras que permitan mejorar la eficiencia y ofrecer una mejor calidad de vida.

Asumir los desafíos que imponen las grandes aglomeraciones urbanas a la capacidad de prestación de servicios públicos, exige una renovada visión del espacio local y del diseño institucional del gobierno local.

Se hace preciso entonces consolidar tanto un sistema de redes de ciudades para la cooperación institucional y la gobernanza del espacio metropolitano a través de una agenda compartida.

La definición de una propuesta de proyecto de ciudades, debe hacerse a través de una planificación integral, responsable, democrática y estratégica, que vaya más allá del corto plazo y sea integrada una gran visión de desarrollo urbano sustentable con la intención de crear hábitat de alta calidad para las personas.

De esta forma, en opinión de la gran mayoría de los municipalistas y expertos en desarrollo regional y metropolitano, existen una serie de retos generales que han de enfren-

tarse para desarrollar una agenda de gobernanza metropolitana.

- Construir un territorio estructurado para la movilidad del ciudadano mediante políticas públicas basadas en la coordinación intergubernamental.
- Dar prioridad a las formas urbanas que garanticen la sociabilidad, el espacio público a todas las escalas, la identidad ciudadana y barrial, el significado cultural y estético, la memoria colectiva, ya que la ciudad es un producto cultural complejo no reducible a unas cuantas funciones productivas o administrativas.
- Los programas públicos y los proyectos urbanos integran, no separan, objetivos económicos y sociales, ambientales y culturales, es decir, hacer ciudad para la vida.

Una Ciudad es la gente creando el espacio público, es su ciudadanía participando y decidiendo, recreando su identidad y preservando su memoria colectiva; es un espacio económico y de libertades para emprender con creatividad; en una palabra, una Ciudad es la relación de confianza entre las personas y sus instituciones.

Tradicionalmente la clasificación de las Zonas Metropolitanas considera una ciudad núcleo y centros de población en la periferia, ampliándose la extensión territorial y demográfica. Sin embargo la evidencia empírica demuestra la prevalencia de la heterogeneidad y pluralidad de los gobiernos integrantes y por ende, los centros urbanos han evolucionado a grado tal que en ciertas circunstancias superan el ritmo de crecimiento de la ciudad núcleo.

Tal es el caso de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), la cual está integrada por municipios y delegaciones políticas con marcos jurídicos diferentes. Esta situación ocasiona que las relaciones intergubernamentales sean más complejas y exista escasa coordinación en las acciones implementadas de manera conjunta.

La Zona Metropolitana del Valle de México comprende a 15 ciudades mexiquenses – de 59 municipios- como Naucalpan, Nezahualcóyotl, Ecatepec, Cuautitlán Izcalli o Tlalnepantla de Baz, que juntas representan el 42.8% del PIB del Estado de México, y cerca del 4% del PIB nacional.

Además, estas cinco ciudades mexiquenses representan 23,7% del total de población de la Zona Metropolitana y la mitad de la población del Distrito Federal; equivalente a la suma de la población de cinco estados del país (Baja California Sur, Colima, Campeche, Nayarit y Tlaxcala).

Se hace necesario entonces diseñar un modelo de gobernanza a partir de las ciudades en las 59 zonas metropolitanas del país, donde habitamos más de la mitad de los mexicanos y; especialmente, en el sistema de ciudades que componen el Valle de México.

Un eficaz modelo de gobernanza metropolitana que aproveche las fortalezas regionales del Valle de México, como la productividad y la infraestructura, donde somos la segunda región del país y aportamos 27.2% del PIB nacional, con el 70% de la población en edad productiva y los mayores niveles de escolaridad.

Ante el vertiginoso desarrollo de la ZMVM es conveniente reconocer que el Modelo de Ciudad Central ha sido rebasado dado que la ciudad núcleo ya no es la única, sino que las ciudades metropolitanas disponen de infraestructura, inversión, industria, desarrollos inmobiliarios, comercio, mayor población económicamente activa y con poder adquisitivo, equipamientos públicos y privados para complementar y enriquecer la vida urbana de la metrópoli. Estamos pues ante una nueva realidad urbana.

Por ende existe una Metrópolis del Valle de México (MVM) que involucra estructuras de gobiernos heterogéneos que se han transformado en Ciudades, trascendiendo el criterio demográfico y extensión territorial que actualmente se utilizan para clasificar a la ZMVM.

Con base en lo anterior, se evidencia la superación de la categoría de Zona Metropolitana con ciudad central y, en este sentido bien puede expresarse la prevalencia de un Sistema de Ciudades Metropolitanas en el Valle de México que implica el cambio de paradigma hacia la gobernanza metropolitana policéntrica.

Cada ciudad del sistema refrenda su derecho a la metropolización conforme a sus recursos, posición geográfica y capacidad institucional y económica en el Nuevo Paradigma Urbano de Sustentabilidad.

Las ciudades que conforman las Metrópolis cooperan y coordinan acciones conjuntas para plantear diversas alternati-

vas de solución a la problemática de los gobiernos metropolitanos.

Las ciudades exitosas del Siglo XXI están dando poder a las personas para que juntas imaginen, acuerden y diseñen un futuro común, es decir, cada ciudad con vocación distintiva se ha dado la tarea de saber cómo quiere vivir, convivir, compartir y competir en el mundo.

Y representa la oportunidad para pensar sobre el diseño de un nuevo modelo de gobernanza metropolitana a través del sistema de ciudades mexiquenses e Hidalguenses comprendidas conceptualmente en lo que se ha dado en llamar Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM).

En el Gobierno del Estado de México ha habido una evolución institucional en los últimos veinte años en torno a la coordinación metropolitana que lo ha convertido en una referencia a nivel nacional. Se crearon unidades administrativas para la coordinación entre los tres órdenes de gobierno: Unidad de Seguimiento de las Comisiones Metropolitanas (1994), Coordinación General de Asuntos Metropolitanos (1997) y la Secretaría de Desarrollo Metropolitano (Sedemet), en 2001. De esta manera, ha brindado suma importancia al andamiaje institucional, ya que representó la primera a nivel nacional en constituir la Secretaría en materia metropolitana.

Entre las acciones conjuntas entre los tres órdenes de gobierno para mejorar la problemática metropolitana destacan las Comisiones Metropolitanas como enlace de Coordinación, conformadas por el Gobierno Federal. Estado de México Distrito Federal:

- a) Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana (CECM)
- b) Comisión Ambiental Metropolitana (CAM)
- c) Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos (COMETAH)
- d) Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana (CADAM)
- e) Comisión Metropolitana de Transporte y Viabilidad (COMETRAV)
- f) Comisión Metropolitana de Protección Civil (COMEPROC)

g) Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Prevención de Justicia (CMSPPYJ)

h) Comisión Metropolitana entre el Distrito Federal y Estado de México.

Con estas comisiones se ha conformado la Agenda del Valle de México. En este tenor, se constituyó la Agenda del Valle de Toluca organizada en Grupo de Trabajo con las mismas temáticas que las Comisiones Metropolitanas.

Aunado a lo anterior, en la Sedemet se han constituido Comisiones Municipales de Asuntos Metropolitanos como mecanismos de coordinación entre gobierno estatal y municipal, con el propósito de dar atención a temas de interés metropolitano. Además, integró Agendas Municipales de Asuntos Metropolitanos para atender los aspectos relevantes de proyectos de orden metropolitano.

El diseño de esta nueva gobernanza metropolitana del Siglo XXI debe tener los siguientes alcances:

- Repensar el territorio como espacio público local, policéntrico y compacto, definido por municipalidades y ciudades con incentivos institucionales para la cooperación, colaboración y asociacionismo.
- Crear una Agenda Estratégica 2030 de Ciudades Metropolitanas y la Ciudad de México coordinada por la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana que se instrumente con la participación de los Municipios y las Delegaciones del Distrito Federal.
- Incorporar a la Agenda Legislativa del Senado de la República la Homologación de los Instrumentos Legales de los Asuntos Metropolitanos de los Gobiernos Locales del Valle de México.
- Dar voz y voto a los Municipios y a las Delegaciones dentro de los consejos y comités que manejan los recursos del Fondo Metropolitano a fin de favorecer el fortalecimiento de los gobiernos locales.
- Elaborar Convenios para el Ordenamiento Territorial y el Crecimiento Urbano, que sirvan en la operación de los servicios públicos, ejecución de obras de infraestructura y equipamiento.

- Construir un Sistema Metropolitano de Ciudades para la Gestión de los Residuos Sólidos y Sistemas de Agua Potable y Saneamiento.

- Aprovechar los nuevos instrumentos de gestión financiera y operativa como es el caso del “Fideicomiso de la Sierra de Guadalupe” donde se hace patente el Asociacionismo Municipal (Tlalnepantla, Ecatepec, Coacalco y Tultitlán).

- Mayor coordinación intermunicipal e interinstitucional en la planeación, ejecución y seguimiento de los programas y acciones municipales y estatales, en materia de medio ambiente, desarrollo urbano, agua potable, salud, desarrollo económico, empleo, seguridad pública, procuración de justicia, protección civil, abasto, límites territoriales y cualquier otra que el desarrollo local determine necesario.

- Promover acciones de investigación y aprovechamiento de las experiencias nacionales e internacionales para actualizar las políticas y estrategias de gobierno desde lo Local con visión Metropolitana.

La gobernanza metropolitana implica la concertación entre actores públicos, sociales y privados, la actuación de distintas ciudades y órdenes de gobierno para coordinar los grandes proyectos de infraestructura y equipamiento necesarios para el rediseño exitoso de las ciudades a partir del diálogo colaborativo y del acuerdo.

Las ciudades mexiquenses en conjunto con la Ciudad de México contamos con una posición geográfica estratégica en la región centro-país, una robusta infraestructura y recursos humanos especializados para constituir un sistema policéntrico de ciudades capaz de mover a México.

Ciudades confiables para las personas, ciudades metropolitanas progresistas, creativas y solidarias; en una palabra, ciudades que marcan futuro y esperanza.

Con confianza, hagamos realidad este nuevo modelo de gobernanza metropolitana.

Con confianza, transformemos a México desde sus ciudades.



### Propuesta de reforma y adiciones a la Ley General de Asentamientos Humanos

La adición en la Ley General de Asentamientos Humanos de una nueva materia en su denominación “**Desarrollo Territorial**”, lo que conlleva un nuevo Capítulo denominado “**De las Zonas Metropolitanas**”, el cual a través de los siguientes apartados aborde la temática metropolitana del país.

La Presente propuesta tiene como objetivo actualizar la Ley General de Asentamientos Humanos; la cual ha regulado desde el año de 1993 el desarrollo de las ciudades y comunidades asentadas en el territorio nacional.

Anteriormente; el desarrollo de asentamientos humanos era responsabilidad del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización de 1934 a 1970, y posteriormente por la Secretaría de la reforma Agraria para ser reemplazada por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano en el 2012 con la administración del Presidente Enrique Peña Nieto.

Pese a su eficacia inicial; la realidad del país ha superado con creces la capacidad de atención y cobertura de ésta Ley. Actualmente, se debe pensar en el territorio como unidad fundamental del desarrollo; no sólo como el espacio geográfico en el que las actividades económicas y sociales toman lugar, sino como el conjunto de actores y agentes que lo habitan, con su organización social y política, su cultura e instituciones, el medio físico y medio ambiente que lo integran, que incluye la formación de subsistemas denominados regiones o localidades.

Las regiones y localidades como subsistemas abiertos deben llevar a cabo su planificación identificando las partes que lo componen, para a su vez distinguir cuál es la materia y energía que necesitan intercambiar con sus alrededores, y así, hacer de sus procesos ejercicios dinámicos, no estáticos.

Para ello se debe integrar el concepto de Desarrollo Territorial dentro de la Ley, entendido como el proceso integral que promueve mejorar el ingreso y las condiciones de calidad de vida de la gente que vive en un determinado ámbito territorial, dotado de una visión sistémica que integre diferentes dimensiones de desarrollo, así como a los actores que participan en la construcción del territorio, tales como pobladores, líderes, empresarios, instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil.

El desarrollo territorial, no hace referencia al objetivo perseguido en cuanto a condición alcanzada ni tampoco a su evolución en cuanto proceso, sino a la escala territorial en la que se busca un determinado tipo de desarrollo. Es la escala geográfica de un proceso, no una sustancia, entrelazada con desarrollo regional, metropolitano, social.

Éste requiere que las estrategias de desarrollo sean elaboradas a partir de la movilización y participación activa de los actores territoriales, surgida desde lo local con el fin de fortalecer el capital social dentro del área próxima de la localidad. Para lograr que se cumpla esta condición es de suma importancia realizar actividades de fortalecimiento de los gobiernos municipales. Sin embargo, la estrategia puede ser impulsada por el gobierno federal o los gobiernos estatales en colaboración con actores clave del municipio o municipios involucrados y asentados en el territorio.

Ello requiere acondicionar o completar la dotación de infraestructuras y equipamientos básicos para el desarrollo en el territorio, organizar adecuadamente la oferta de servicios de apoyo a la producción local e involucrar a las instituciones financieras y a los diversos fondos federales en éste proceso. Así mismo, las Universidades e Institutos de investigación dentro del territorio deben ser orientadas hacia los temas locales para fundar y resolver las problemáticas que se presenten dentro del territorio.

Todo esto debe tener en cuenta que las opciones a considerar deben incorporar el criterio de sostenibilidad ambiental, cultural y económica.

La Reforma presentada no se reduce a la visión simplificada de los problemas; pues su enfoque tiene en cuenta la diversidad y la heterogeneidad de la sociedad, el territorio mexicano, las comunidades y las características económicas desde sus diferentes ámbitos territoriales y dimensiones de desarrollo.

Además, adiciona un capítulo quinto; sobre las Zonas Metropolitanas. En México existen 59 zonas metropolitanas donde vive cerca del 60% de la población. El desarrollo metropolitano en cuanto a la planeación, programación, financiamiento, ejecución de obras de infraestructura de impacto metropolitano, servicios públicos y gestión requieren mecanismos de asociación entre los municipios y las entidades federativas que permitan el actuar coordinado, a pesar de que se trate de ciudades y centros de población con diversas características por su tamaño, densidad urbana, ritmo de crecimiento, capacidades productivas y niveles

distintos de competitividad económica, así como las diferencias en el financiamiento público y privado.

El municipio debe establecer la congruencia metropolitana de los planes de desarrollo urbano municipal, haciéndose cargo de las rutas, interconexiones y modalidades de transporte público entre municipios metropolitanos, la ubicación y tipo de equipamiento, la ampliación de la infraestructura y la operación y prestación conjunta de servicios dentro de las metrópolis, el ordenamiento y desarrollo inmobiliario, la ubicación de vivienda popular y de interés, qué usos e incentivos otorgar al establecimiento de la industria y el comercio de tal manera que se vea impulsada la actividad económica y el desarrollo social de los municipios y de las zonas metropolitanas.

Para lograr el buen cumplimiento de éstos objetivos es importante la constitución de Consejos Metropolitanos u órganos equivalentes de nivel estatal que deriven en la asociación entre municipios, entidades y federación para atender situaciones a escala metropolitana que concluyan con ventajas comunes para los involucrados. Hoy en día es difícil el desarrollo armónico, productivo, y sustentable de la zona metropolitana que se trate. De hecho, las zonas metropolitanas registran problemas y las respuestas son aisladas por parte de los municipios que las conforman, sobre todo cuando la entidad federativa es omisa al tema. Un fenómeno que se percibe es la falta de atención a la problemática metropolitana, los municipios y entidades federativas tienen resultados limitados por falta de sincronías en sus agendas de prioridades, estos elementos deterioran la convivencia en los distintos territorios del país con énfasis en las metrópolis y que impiden una gestión con visión metropolitana a largo plazo.

El problema de coordinación se complica por la falta de continuidad y armonía en las decisiones y los programas ejercidos, las obras, los proyectos, los incentivos fiscales entre municipios y la falta de instancias colegiadas cuando surgen conflictos que representan un obstáculo para la gestión y administración de la zona metropolitana. Además, se tienen pruebas de que las instancias institucionales actuales en las zonas metropolitanas han quedado rebasadas en cuanto a capacidad de respuesta ante las demandas de los habitantes por parte de las autoridades locales. No es fortuito que se recurra al financiamiento público de manera constante y la sujeción a los lineamientos que les señale la federación.

Lo expuesto permite justificar la necesidad de crear un nuevo capítulo a la Ley General de Asentamientos Humanos, en materia de Desarrollo Metropolitano y su Gobernanza, la presente propuesta señala crear y fortalecer la coordinación metropolitana que esté sustentada por medio de los consejos metropolitanos.

Entre otras razones conviene destacar que las zonas metropolitanas son una realidad territorial, económica y social del tipo urbano mucho más amplia y compleja de lo que reglamentariamente existe hasta este momento en el territorio nacional.

Por esta razón la Ley General de Asentamientos Humanos vigente resulta insuficiente para asegurar la planeación y la coordinación de índole metropolitano. Por consiguiente se carece de instituciones u órganos encargados con las atribuciones suficientes para ejercer la acción especializada que requiere el ordenamiento territorial y el fomento al desarrollo metropolitano sustentable.

Desde la Constitución Federal y principalmente la Ley General de Asentamientos Humanos, resulta insuficiente por cuanto hace voluntaria la colaboración y coordinación entre municipios, no sujeta la planeación del desarrollo urbano por parte de éstos a la planeación metropolitana y ésta no es formulada por un órgano especializado que admita la consulta y la participación ciudadana en la toma de decisiones metropolitanas.

La Ley General de Asentamientos Humanos vigente no ofrece reglas de distribución y asignación de competencias, facultades y atribuciones de modo tal que haga vinculante la coordinación, la planeación y la acción conjunta y coordinada bajo un esquema de mutuas compensaciones a las partes. Es de tener en consideración que no todos los municipios de una zona metropolitana cuentan con la capacidad técnica para diagnosticar y pronosticar tendencias de crecimiento socio demográfico y urbano en su territorio con menos razón a escala de la zona metropolitana. Existe una carencia de sistemas de información especializada y actualizada que sirva para las funciones de planeación, ejecución y evaluación del ordenamiento territorial y el funcionamiento económico y urbano de la zona metropolitana de que se trate. Una consecuencia de estos problemas consiste en que en lugar de un plan metropolitano se tienen una serie de propuestas parciales y desarticuladas.

El financiamiento público del desarrollo metropolitano sus principales problemas consisten en que entidades federativas y municipios no destinan recursos a obras y proyectos metropolitanos cuando reciben recursos federales, no se cuentan con mecanismos claros y suficientes para asegurar que su aplicación tenga un impacto efectivamente metropolitano.

Los órganos establecidos para la planeación y coordinación intergubernamental de índole metropolitana adolecen de capacidades decisorias y ejecutivas efectivas, se trata por lo general de instancias consultivas que emiten recomendaciones que pueden o no ser tomadas en cuenta por los órganos de administración pública estatal municipal y cuyas competencias entran en conflicto, con frecuencia, respecto de los órganos centralizados o descentralizados establecidos en la ley correspondiente.

La presente iniciativa tiene la virtud de contemplar los mecanismos de gobernanza en las zonas metropolitanas donde confluyen los tres órdenes de gobierno que se coordinarán todos con voz y voto en consejos, comités e institutos de planeación de las zonas metropolitanas que la integren.

La aportación del proyecto de iniciativa contempla la constitución de zonas metropolitanas en el país; la implementación de los mecanismos de coordinación metropolitana; propone la implementación de los consejos ciudadanos metropolitanos, como parte indispensable de hacer partícipe a la ciudadanía, toda vez, que esta problemática metropolitana no es exclusiva de los gobiernos; sugiere la asociación entre municipios y entidades federativas, para que se coordinen y coadyuven con el desarrollo de las zonas metropolitanas.

El objetivo primordial es garantizar la gobernanza específica en las zonas metropolitanas, por ello existe un apartado de los organismos especializados para la prestación de los servicios públicos que vean por el desarrollo sustentable, sostenible con cobertura continua y homogénea en los municipios integrados en las zonas metropolitanas.

La iniciativa tiene como propósito integrar a las asociaciones público privadas para el desarrollo de proyectos metropolitanos, instrumentando esquemas con la participación del sector público y sector privado cuya prestación de servicio e infraestructura se desarrolle total o parcialmente por el sector privado dando prioridad de ejecución a empresas locales.

Como parte del objeto de la presente reforma se propone la operación de un fondo metropolitano con un fideicomiso para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo en las zonas metropolitanas, donde la federación establecerá las reglas a las que se sujetarán los municipios y entidades federativas. Los recursos se administrarán por las entidades federativas, a través de fideicomisos de administración e inversión, pasando por el escrutinio del seguimiento, control, evaluación, rendición de cuentas y transparencia de los recursos referentes.

Históricamente la humanidad como ser social ha tenido por necesidad y como recurso práctico congregarse entre sus similares en zonas determinadas constituyendo asentamientos humanos por todo el planeta. El Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH o Hábitat), señala que en el año 1900 una de cada diez personas en el planeta vivía en ciudades, para 1950 ya era de un tercio de la población mundial la que vivía en ciudades, para el 2006 esa proporción aumentó al cincuenta por ciento y se estima que para el año 2050 la población mundial que vivirá en ciudades serán las dos terceras partes de su población total (lo destacado de esta información consiste en el rápido aumento de la población urbana).

En México el fenómeno de la congregación humana que establece asentamientos humanos es muy similar al de otras latitudes, principalmente pasa por lo económico-social y a la atención tardía de la planificación. A mediados del siglo pasado se remonta el crecimiento poblacional en el país, y con ello la expansión urbana que ya no hubo forma de detenerla ni de planear su ordenamiento. De esta manera el crecimiento de las ciudades representó cambios a todos los procesos de la cadena productiva, el primero consistió en la transformación de la actividad primaria agrícola por la industrial debido a la naturaleza de la demografía nacional.

Otro cambio importante se dio al momento que una ciudad alcanzó parámetros destacados, principalmente económico-demográficos, lo cual modificó los niveles de producción, dando paso al surgimiento del proceso de conurbación en ciudades de todos tamaños, conocido como asentamientos humanos o metrópolis.

Hoy día las metrópolis o zonas metropolitanas, concebidas como zonas de gobierno complejo (por lo fragmentado y el desorden en que viven), requieren de una estrategia de desarrollo particularizada por los tres órdenes de gobierno, ello teniendo como base el crecimiento poblacional, los

cambios urbanos y los procesos de transformación social, política y económica por los que está atravesando el país, haciendo necesaria la tarea de incorporar en la legislación vigente el concepto de “Desarrollo Metropolitano”, lo cual permitirá impulsar políticas públicas con una visión metropolitana de largo plazo que garantice mejores condiciones de vida de la población y propicie una mayor participación ciudadana para la solución de los problemas que afectan la calidad de vida desde el punto de vista del desarrollo urbano y metropolitano.

En nuestro país las zonas metropolitanas son percibidas como simples áreas conurbadas. Hasta el momento no se han reconocido los diversos acontecimientos económicos, sociales y culturales que les competen a dos o más municipios de una misma entidad federativa o dos o más municipios de dos entidades federativas. Sin embargo, las zonas metropolitanas se constituyen en demarcaciones de dos o más municipios con decenas de miles de habitantes, ya que en su zona urbana se realizan actividades que rebasan el límite del municipio, un claro ejemplo es la Zona Metropolitana del Valle de México donde viven millones de personas que a diario se trasladan para trabajar a un municipio diferente (en muchas ocasiones a un municipio o una demarcación territorial tratándose de la Ciudad de México) y no solamente la interrelación económica, sino también por aspectos educativos, culturales y de esparcimiento, se tienen que desplazar a un municipio vecino para realizar sus actividades o cubrir sus necesidades.

El tema de la salud es similar y en general diversos aspectos y ejemplos de interrelación entre la población de una demarcación situada entre dos y más municipios que conforman una zona metropolitana, sin embargo es necesario incorporar la definición y lo que ello implica para una visión integral de los asentamientos humanos, como lo es el concepto de “**Desarrollo Metropolitano**”, es decir, incorporar como principio su definición para tener una mayor precisión y claridad de la relevancia que hoy día tienen las zonas metropolitanas en México.

Por lo anteriormente expuesto, atendiendo a la necesidad imperiosa de contar con una normatividad que precise y regule todos los aspectos que inciden en los asentamientos humanos, en particular de las zonas metropolitanas existentes en el territorio nacional, normatividad fundada en los principios democráticos de equidad, justicia e igualdad, se somete a esta soberanía que la **Ley General de Asentamientos Humanos**, sea reformada y adicionada conforme a lo expuesto en la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto que reforma y adiciona la Ley General de Asentamientos Humanos**

El que suscribe, Pablo Basáñez García, diputado federal integrante del Grupo Parlamentario Partido Revolucionario Institucional de la LXIII Legislatura, con base en la facultad que confiere el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los correlativos artículos 60. fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, se permite someter a la consideración del Pleno de la Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, proyecto de decreto por el que reforma varias disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos:

1. Se reforma su denominación por Ley General de Asentamientos Humanos y Desarrollo Territorial.
2. Se adicionan las fracciones V y VI al artículo 1o.
3. Se adiciona nuevos conceptos, que por orden alfabético serían las fracciones VIII, X, XII Y XIII del artículo 2º, recorriéndose en numerales en virtud del orden alfabético.
4. Se reforman y adicionan las fracciones V, VII, XI, XVII, XVIII y XIX del artículo 3º.
5. Se reforman las fracciones II y VI del artículo 5º.
6. Se reforma el artículo 6º.
7. Se reforman las fracciones I, II bis, III, V, VI, VIII, XI, XII, XIII, XIV, XV y se adiciona la fracción XVI del artículo 7º.
8. Se reforman y adicionan las fracciones I, V, VI, VII, VIII, IX, X y, del artículo 8º.
9. Se reforman y adicionan las fracciones I, VI, VII, XIV y XV, y último párrafo del artículo 9º, así como se adiciona la fracción XVI.
10. Se reforma el artículo 10.
11. Se reforma el primer párrafo, así como las fracciones III y IV del artículo 12.
12. Se adiciona la fracción VIII bis y se reforma fracción XII del artículo 13.

Se reforma el artículo 15.

13. Se reforma la denominación del Capítulo Cuarto.

14. Se reforma el artículo 20.

15. Se reforma la fracción II y se adiciona la fracción IV del artículo 21.

16. Se reforman el primer párrafo y las fracciones I, II, III y IV del artículo 22.

17. Se reforma el artículo 23.

18. Se reforma el primer párrafo y las fracciones I, II, III, IV, y V del artículo 24.

19. Se reforma el artículo 25.

20. Se adiciona la materia de Gestión Metropolitana en el Capítulo Quinto, para nombrarse “De las Zonas Metropolitanas”, en cuyo contenido adiciona 33 nuevos artículos, lo cual reforma el orden numéricos de los Capítulos Quinto al Noveno, así como de los artículos 27 al 60, para que se su numeración se refleje del artículo 60 al artículo 93.

21. Se reforma la fracción IX del artículo 33 (con nuevo orden numérico artículo 66).

22. Se adiciona la fracción I del artículo 49 (con nuevo orden numérico artículo 82).

23. Se reforma la denominación del Capítulo Octavo (con nuevo orden numérico Capítulo Noveno), “Del Fomento al Desarrollo Urbano y al Desarrollo Metropolitano”.

24. Se reforman las fracciones I, II, V, VIII, XI y XII del artículo 51 (con nuevo orden numérico artículo 84).

25. Se reforma el artículo 56 (con nuevo orden numérico artículo 89).

26. Se reforma el artículo 58 (con nuevo orden numérico artículo 91).

Para quedar como sigue.

### **Ley General de Asentamientos Humanos y Desarrollo Territorial**

**Artículo 1o.** Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto:

**V. Regular el procedimiento de constitución de las zonas metropolitanas, así como establecer las bases generales de coordinación metropolitana, y**

**VI. Impulsar acciones para el fomento del desarrollo metropolitano de los centros de población.**

**Artículo 2o.** Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

**VIII. Desarrollo metropolitano:** el proceso de ordenamiento territorial de una zona metropolitana de uno o varios municipios, de una o varias entidades federativas, para el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la planeación y regulación, para el desarrollo sustentable de las metrópolis;

**IX. Desarrollo regional:** el proceso de crecimiento económico en un territorio determinado, garantizando el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la preservación del ambiente, así como la conservación y reproducción de los recursos naturales;

**X. Desarrollo Territorial:** el proceso que promueve la articulación de esfuerzos en el territorio nacional, de los gobiernos federal, estatales y municipales, para el mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de la población, así como la planeación estratégica, fortalecimiento municipal, ordenamiento urbano, desarrollos regional y metropolitano.

**XI. Desarrollo urbano:** el proceso de planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;

**XII. Gobernanza metropolitana:** la cooperación intergubernamental, interinstitucional y con los sectores privado y social, para gestionar de manera coordinada, asociada o convenida los asuntos públicos que procuran el desarrollo metropolitano en los centros de población.

**XIII. Destinos:** los fines públicos a que se prevea dedicar determinadas zonas o predios de un centro de población;

**XIV. Grupo Interinstitucional:** Al integrado por la Secretaría de Desarrollo Urbano, Territorial y Agrario, al Consejo Nacional de Población y al Instituto Nacional de Estadística y Geografía, para el análisis, definición y reconocimiento de zonas metropolitanas.

**XV. Equipamiento urbano:** el conjunto de inmuebles, instalaciones, construcciones y mobiliario utilizado para prestar a la población los servicios urbanos y desarrollar las actividades económicas;

**XVI. Fundación:** la acción de establecer un asentamiento humano;

**XVII. Infraestructura urbana:** los sistemas y redes de organización y distribución de bienes y servicios en los centros de población;

**XVIII. Mejoramiento:** la acción tendente a reordenar o renovar las zonas de un centro de población de incipiente desarrollo o deterioradas física o funcionalmente;

**XIX. Ordenamiento territorial de los asentamientos humanos:** el proceso de distribución equilibrada y sustentable de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional;

**XX. Provisiones:** las áreas que serán utilizadas para la fundación de un centro de población;

**XXI. Reservas:** las áreas de un centro de población que serán utilizadas para su crecimiento;

**XXII. Secretaría:** La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

**XXIII. Servicios urbanos:** las actividades operativas públicas prestadas directamente por la autoridad competente o concesionadas para satisfacer necesidades colectivas en los centros de población;

**XXIV. Usos:** los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas o predios de un centro de población;

**XXV. Zona metropolitana:** el espacio territorial de influencia dominante de un centro de población, y

**XXVI. Zonificación:** la determinación de las áreas que integran y delimitan un centro de población; sus aprovechamientos predominantes y las reservas, usos y destinos, así como la delimitación de las áreas de conservación, mejoramiento y crecimiento del mismo.

**Artículo 3o.** El ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, tenderá a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural, mediante:

V. El desarrollo sustentable de las regiones y **zonas metropolitanas** del país;

VII. La **planeación estratégica y revitalización** de las zonas metropolitanas;

XI. La estructuración interna de los centros de población y la dotación suficiente y oportuna de infraestructura, equipamiento, servicios urbanos y **de movilidad**;

XVII. La coordinación y concertación de la inversión pública y privada con la planeación del desarrollo regional, urbano y **metropolitano**;

XVIII. La participación social en la solución de los problemas que genera la convivencia en los asentamientos humanos, y

XIX. El desarrollo y adecuación en los centros de población de la infraestructura, el equipamiento, los servicios urbanos y **la movilidad** que garanticen la seguridad, libre tránsito y accesibilidad que requieren las personas con discapacidad.

**Artículo 5o.** Se considera de utilidad pública:

II. La ejecución de planes o programas de desarrollo urbano y **metropolitano**;

VI. La ejecución de obras de infraestructura, equipamiento, servicios urbanos y **movilidad**;

**Artículo 6o.** Las atribuciones que en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano y **metropolitano** de los centros de población tiene el Estado, serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de la competencia que les

determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 7o.** Corresponden a la Federación, a través de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y urbano, las siguientes atribuciones:

**I.** Proyectar y coordinar la planeación del desarrollo regional y **metropolitano** con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales;

**II Bis.** Promover la implantación de sistemas o dispositivos de alta eficiencia energética en las obras públicas de infraestructura y equipamiento urbano, para garantizar el desarrollo urbano sostenible y el **desarrollo metropolitano sustentable**;

**III.** Prever a nivel nacional las necesidades de reservas territoriales para el desarrollo urbano, considerando la disponibilidad de agua determinada por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y regular en coordinación con los gobiernos estatales y municipales los mecanismos para satisfacer dichas necesidades;

**V.** Promover y apoyar mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional, urbano y **metropolitano**, con la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes, de los gobiernos estatales y municipales, de las instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales;

**VI.** Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano y **metropolitano**, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los sectores social y privado;

**VIII.** Coordinarse con las entidades federativas y los municipios, con la participación de los sectores social y privado, en la realización de acciones e inversiones para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, el desarrollo urbano de los centros de población y el **desarrollo metropolitano**, mediante la celebración de convenios y acuerdos;

**XI.** Verificar en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que las acciones e inversiones de las dependencias y entidades de la Administración

Pública Federal se ajusten, en su caso, a la legislación y planes o programas en materia de desarrollo urbano y **desarrollo metropolitano**;

**XII.** Vigilar las acciones y obras relacionadas con el desarrollo regional, urbano y **metropolitano** que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal ejecuten directamente o en coordinación o concertación con las entidades federativas y los municipios, así como con los sectores social y privado;

**XIII.** Formular recomendaciones para el cumplimiento de la política nacional de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de los convenios y acuerdos que suscriba el Ejecutivo Federal con los sectores público, social y privado en materia de desarrollo regional, urbano y **metropolitano**, así como determinar en su caso, las medidas correctivas procedentes;

**XIV.** Participar en la ordenación y regulación de zonas conurbadas y **metropolitanas** de centros de población ubicados en el territorio de dos o más entidades federativas;

**XV.** Promover, apoyar y realizar investigaciones científicas y tecnológicas en materia de desarrollo regional, urbano y **metropolitano**, y

**XVI.** Fomentar y participar en la creación de institutos de planeación urbana y metropolitana de las entidades federativas y los municipios.

**Artículo 8o.** Corresponden a las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

**I.** Legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, desarrollo urbano de los centros de población, **así como del fomento al desarrollo metropolitano**, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

**V.** Participar en la planeación y regulación de las conurbaciones y **zonas metropolitanas**, en los términos de esta Ley y de la legislación estatal de desarrollo urbano;

**VI.** Coordinarse con la Federación, con otras entidades federativas y con sus municipios, para el ordenamiento

territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, **así como para la planeación del desarrollo metropolitano;**

**VII.** Convenir con los sectores social y privado la realización de acciones e inversiones concertadas para el desarrollo regional, urbano y **metropolitano;**

**VIII.** Participar, conforme a la legislación federal y local, en la constitución y administración de reservas territoriales, la regularización de la tenencia de la tierra urbana, la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, **programas de movilidad**, así como en la protección del patrimonio cultural y del equilibrio ecológico de los centros de población;

**IX.** Convenir con los respectivos municipios la administración y **prestación** conjunta de servicios públicos municipales, en los términos de las leyes locales;

**X.** Apoyar a las autoridades municipales que lo soliciten, en la administración de la planeación del desarrollo urbano y **metropolitano;**

**XI. Impulsar la creación de los institutos de planeación en las zonas metropolitanas constituidas.**

**XII.** Imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas y de los programas estatales de desarrollo urbano, conforme lo prevea la legislación local;

**XIII.** Coadyuvar con la Federación en el cumplimiento del programa nacional de desarrollo urbano, y

**XIV.** Las demás que les señalen esta Ley y otras disposiciones jurídicas federales y locales.

**Artículo 9o.** Corresponden a los municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

**I.** Formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población, **desarrollo metropolitano** y los demás que de éstos deriven, así como evaluar y vigilar su cumplimiento, de conformidad con la legislación local;

**VI.** Participar en la planeación y regulación de las conurbaciones, **así como del desarrollo metropolitano**, en los términos de esta Ley y de la legislación local;

**VII.** Celebrar con la Federación, la entidad federativa respectiva, con otros municipios o con los particulares, convenios y acuerdos de coordinación y concertación que apoyen los objetivos y prioridades previstos en los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población, **desarrollo metropolitano** y los demás que de éstos deriven;

**XIV.** Informar y difundir permanentemente sobre la aplicación de los planes o programas de desarrollo urbano, **centros de población y desarrollo metropolitano**, y

**XV. Crear el Instituto Municipal de Planeación Urbana, el cual regirá las políticas públicas en materia de desarrollo humano, ordenamiento territorial, planeación municipal, así como desarrollo metropolitano.**

**XVI. Participar en los institutos de planeación de las zonas metropolitanas en las que se encuentre inmersos.**

Los municipios ejercerán sus atribuciones en materia de desarrollo urbano, **centros de población y desarrollo metropolitano** a través de los cabildos de los ayuntamientos o con el control y evaluación de éstos.

**Artículo 10.** La Secretaría con la participación en su caso, de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, promoverá la celebración de convenios y acuerdos de coordinación y concertación entre la Federación y las entidades federativas, con la **participación** de los municipios respectivos y en su caso, de los sectores social y privado.

**Artículo 12.** La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano y **metropolitano** de los centros de población, se llevarán a cabo a través de:

**III.** Los programas de ordenación de zonas conurbadas y **metropolitanas;**

**IV.** Los planes o programas municipales de desarrollo urbano y **metropolitano;**

**Artículo 13.** El programa nacional de desarrollo urbano, en su carácter sectorial, se sujetará a las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo, y contendrá:



**VIII Bis. Los programas estatales y municipales de desarrollo metropolitano así como los indicadores de las zonas metropolitanas;**

**XII. Los mecanismos e instrumentos financieros para el desarrollo urbano y metropolitano.**

**Artículo 15.** Los planes o programas estatales y municipales de desarrollo urbano, de centros de población, **desarrollo metropolitano** y sus derivados, serán aprobados, ejecutados, controlados, evaluados y modificados por las autoridades locales, con las formalidades previstas en la legislación estatal de desarrollo urbano, y estarán a consulta del público en las dependencias que los apliquen.

#### **Capítulo Cuarto De las Conurbaciones y el Desarrollo Metropolitano**

**Artículo 20.** Cuando dos o más centros de población situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad física y demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el fenómeno de conurbación de referencia, **con visión metropolitana y en apego a lo dispuesto en esta Ley.**

**Artículo 21.** La Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, deberán convenir la delimitación de una zona conurbada **o metropolitana**, cuando:

**II.** Se proyecte o funde un centro de población y se prevea su expansión física o influencia funcional en territorio **de las propias entidades federativas o con entidades federativas vecinas**, y

**IV.** Se cuente con los estudios y dictámenes de las dependencias y organismos facultados para emitir la opinión sobre los impactos regionales, urbanos e institucionales que genere una nueva delimitación.

**Artículo 22.** El convenio que se celebre con base en lo previsto en el Artículo anterior, se publicará en el **Diario Oficial de la Federación**, en los órganos de difusión oficial de las entidades federativas respectivas y en un periódico de circulación en la zona conurbada **o metropolitana correspondiente**, y contendrá:

**I.** La localización, extensión y delimitación de la zona conurbada **o metropolitana**;

**II.** Los compromisos de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios respectivos, para planear y regular conjunta y coordinadamente los centros de población conurbados, con base en un programa de ordenación de la zona conurbada **y metropolitana**;

**III.** La determinación de acciones e inversiones para la atención de requerimientos comunes en materia de reservas territoriales, preservación y equilibrio ecológico, infraestructura, equipamiento, **programas de movilidad** y servicios urbanos en la zona conurbada **o metropolitana**;

**IV.** La integración y organización de la comisión de conurbación y **fomento al desarrollo metropolitano** respectiva, y

**Artículo 23.** La comisión de conurbación y **fomento al desarrollo metropolitano** prevista en el convenio a que se refiere el Artículo anterior, tendrá carácter permanente y en ella participarán la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos. Dicha comisión será presidida por un representante de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y funcionará como mecanismo de coordinación institucional y de concertación de acciones e inversiones con los sectores social y privado.

Dicha comisión formulará y aprobará el programa de ordenación de la zona conurbada **o metropolitana**, así como gestionará y evaluará su cumplimiento.

**Artículo 24.** Los programas de ordenación de zonas conurbadas **o metropolitanas** contendrán:

**I.** La congruencia del programa de ordenación de zona conurbada **o metropolitana** con el programa nacional de desarrollo urbano, los mecanismos de planeación regional a que se refiere el Artículo 12 de esta Ley, así como con los programas de desarrollo urbano de las entidades federativas y de los municipios respectivos;

**II.** La circunscripción territorial de la conurbación y **zona metropolitana**;

**III.** Las bases para la elaboración y ejecución de los proyectos que se vayan a realizar en las zonas conurbadas **y metropolitanas**;

IV. La determinación básica de espacios dedicados a la conservación, mejoramiento y crecimiento, así como de la preservación y equilibrio ecológico de los centros de población de las las zonas conurbadas y **metropolitanas**, y

V. Las acciones e inversiones para la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos que sean comunes a los centros de población de las zonas conurbadas y **metropolitanas**.

**Artículo 25.** Una vez aprobados los programas de ordenación de zonas conurbadas por las comisiones de conurbación y **fomento al desarrollo metropolitano**, los municipios respectivos en el ámbito de sus jurisdicciones, determinarán en los planes o programas de desarrollo urbano correspondientes, las reservas, usos y destinos de áreas y predios.

#### Capítulo Quinto De las Zonas Metropolitanas

##### A) De la Constitución de Zonas Metropolitanas

**Artículo 27.** Corresponde al Grupo Interinstitucional emitir la declaratoria de zona metropolitana, cuando las entidades federativas en apego a su régimen interior, lo soliciten derivado de la realización del procedimiento de integración del área o región metropolitana correspondiente.

**Artículo 28.** La declaratoria de zona metropolitana tendrá como objeto otorgar el reconocimiento oficial a los estados y municipios de su integración a una zona metropolitana, para participar conjuntamente en la planeación, programación, financiamiento y ejecución de las obras de infraestructura de impacto metropolitano y servicios públicos acordados en las instancias de coordinación de área metropolitana

**Artículo 29.** La delimitación de las áreas y regiones metropolitanas debe revisarse periódicamente por el Grupo Interinstitucional, al año siguiente en que se realice el conteo de población y vivienda del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, para su posible actualización.

**Artículo 30.** Son materias de interés público, para efectos de coordinación y asociación metropolitanas, las siguientes:

**I. La planeación del desarrollo sustentable metropolitano;**

**II. La infraestructura metropolitana;**

**III. La realización de funciones y prestación de servicios públicos municipales, y**

**IV. Las demás que establezca el convenio respectivo o autoricen conjuntamente los ayuntamientos de los municipios, dentro de su competencia.**

##### **B) De los Mecanismos de Coordinación Metropolitana**

**Artículo 31.** Para garantizar la gobernanza metropolitana, la Federación, las entidades federativas y los municipios en las zonas metropolitanas deberán coordinarse a través de los mecanismos que se convengan, participando con voz y voto en los Consejos, Comités e Institutos de Planeación de las Zonas Metropolitanas que se integren.

**Artículo 32.** Las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales en las que se delimita cada zona metropolitana, constituirán un Consejo o un órgano equivalente que tendrá carácter estatal, donde las entidades federativas determinarán los mecanismos de participación de los municipios y la constitución de un fideicomiso de administración e inversión, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.

**Artículo 33.** El Consejo será el órgano colegiado que define los objetivos, prioridades, políticas y estrategias para el desarrollo de cada zona metropolitana; y una instancia de interés público y beneficio social que apoyará la planeación, promoción y gestión del desarrollo metropolitano y regional; y contribuirá a una adecuada coordinación intergubernamental para la ejecución de la Cartera en las zonas metropolitanas.

**Artículo 34.** Corresponderá al Consejo, en términos de las disposiciones federales y locales aplicables:

a) Determinar los criterios para la alineación de los estudios, programas y/o proyectos, que se sometan a su consideración, con los planes y programas nacionales, estatales y municipales en materia de desarrollo regional, metropolitano y urbano correspondientes;

b) Establecer los criterios para asignar prioridad y prelación a los estudios, programas y/o proyectos que se presenten, en congruencia con el plan o programa metropolitano correspondiente;

c) Revisar que los estudios, programas y/o proyectos cumplan con los requisitos establecidos en las reglas de operación de fondos, en congruencia con el plan o programa metropolitano correspondiente;

d) Realizar, en su caso, la justificación relativa a aquellos estudios, programas y/o proyectos que no se ejecuten dentro del espacio territorial de la zona metropolitana pero que, con base en las evaluaciones de costo y beneficio, impacto económico, social o ambiental; y de conformidad con los programas de desarrollo regional, metropolitano, urbano y de ordenamiento del territorio, se acredite su pertinencia y contribución al desarrollo de la zona metropolitana correspondiente;

e) Establecer los criterios para determinar el impacto metropolitano que deberán acreditar los estudios, programas y/o proyectos que se postulen para recibir recursos de fondos federales;

f) Fomentar otras fuentes de financiamiento adicionales a los recursos de fondo federales para fortalecer el patrimonio del fideicomiso que se constituya para impulsar el desarrollo de la zona metropolitana;

g) Remitir en apego a la normatividad federal y local, la información relativa a los proyectos a los cuales se les autorizaron recursos de fondo federales, misma que deberá estar disponible en el portal de Internet de las entidades federativas que conforman cada zona metropolitana;

h) Coadyuvar en el seguimiento, evaluación, rendición de cuentas y transparencia de los recursos ejercidos, en los términos que establezcan las disposiciones en materia, así como contribuir al eficaz y eficiente funcionamiento de los fideicomisos constituidos para el desarrollo de las zonas metropolitanas.

**Artículo 35.** Los Consejos, Comités e Institutos de Planeación de la Zona Metropolitana que señala el Artículo anterior se integrarán como mínimo con los siguientes elementos:

**I.** Los Consejos de Desarrollo Metropolitano deberán integrarse al menos, por los representantes de las instancias siguientes o sus equivalentes, quienes tendrán el nivel mínimo de Subsecretario o su equivalente,

De las entidades federativas:

a) Gobernador;

b) Secretaría de Gobierno;

c) Secretaría de Finanzas;

d) Secretaría de Planeación y Desarrollo;

e) Secretaría de Desarrollo Metropolitano;

f) Secretaría de Desarrollo Social;

g) Secretaría de Medio Ambiente;

h) Secretaría de Obras; y

i) Comité Estatal para la Planeación del Desarrollo.

De la Federación:

a) Sedatu (Subsecretaría competente), y

b) Semarnat (Subsecretaría competente).

**II.** El Consejo o su equivalente estará presidido por el titular o los titulares del Poder Ejecutivo de la(s) entidad(es) federativa(s) donde se ubique la zona metropolitana. En las zonas metropolitanas localizadas en territorio de dos o más entidades federativas, la presidencia será rotativa y con duración de por lo menos un año, pudiendo acordar el establecimiento de una presidencia conjunta, en cuyo caso no tendrá término de duración.

**III.** Las designaciones de los representantes en el Consejo deberán constar por escrito y serán de carácter honorífico, por lo que ninguno de ellos tendrá derecho a retribución alguna por las actividades que desempeñe en éste.

IV. Dicho Consejo deberá quedar instalado a más tardar el tercer mes del ejercicio fiscal, salvo cuando se trate del inicio de un nuevo mandato de gobierno estatal, en cuyo caso se dispondrá de hasta 30 días naturales contados a partir de la fecha de la toma de posesión del cargo. Asimismo, cuando haya sido instalado en el ejercicio fiscal inmediato anterior únicamente se procederá a su ratificación.

V. En el Consejo podrán participar todas las instancias del ámbito público, social y privado relacionadas con la materia del objeto y las funciones del Consejo, tales como la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados, las comisiones competentes del Congreso local respectivo; y las asociaciones o colegios de académicos, científicos, profesionistas, empresarios o ciudadanos cuyos conocimientos y experiencia contribuyan a la eficaz y eficiente atención de los asuntos que se relacionen con el mismo, bajo las modalidades que el propio Consejo determine.

VI. En cada zona metropolitana se nombrará a un Secretario Técnico del Consejo, quien tendrá las facultades necesarias para el cumplimiento de su objeto y la realización de sus funciones.

VII. En las zonas metropolitanas se deberá integrar un Comité para su respectivo fideicomiso de desarrollo metropolitano, el cual tendrá las facultades siguientes:

a) Autorizar, con cargo al patrimonio del fideicomiso, los recursos necesarios para la realización de estudios, programas y/o proyectos; y definir su prioridad y prelación conforme a las disposiciones jurídicas aplicables;

b) Autorizar la entrega de recursos con cargo al patrimonio del fideicomiso, previo análisis y recomendación favorable de un subcomité de conformidad con las disposiciones aplicables;

c) Dar seguimiento al avance físico y financiero de los estudios, programas y/o proyectos; apoyados y definir las evaluaciones de sus resultados;

d) Autorizar, con cargo a los recursos del fideicomiso, el uso de los rendimientos financieros y ahorros derivados de los procesos de contratación de las obras, los cuales podrán ser aplicados

única y exclusivamente en la ampliación de metas de aquellos programas y/o proyectos de inversión que formen parte de la cartera registrada ante la SHCP para el ejercicio fiscal correspondiente;

e) Informar a las instancias competentes, sobre la aplicación de dichos rendimientos financieros y ahorros, en un plazo que no excederá de quince días hábiles a partir de la fecha del acuerdo respectivo; y

f) Cumplir con las Reglas y las demás disposiciones jurídicas aplicables en materia de transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos federales del fideicomiso.

VIII. El Comité se integrará, como mínimo, por los representantes de las instancias siguientes o sus equivalentes, con voz y voto:

De las Entidades Federativas:

a) Secretaría de Finanzas, quien presidirá el Comité;

b) Secretaría de Gobierno;

c) Secretaría de Planeación y Desarrollo;

d) Secretaría de Desarrollo Social;

e) Secretaría de Desarrollo Metropolitano; y

f) El Secretario Técnico del Consejo.

De la Federación:

a) Sedatu (Subsecretaría competente).

No se considerará cualquiera de las instancias indicadas, en caso de que las funciones respectivas estén encomendadas a una misma dependencia o no esté prevista en la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal que corresponda.

IX. Los integrantes del Comité deberán tener, como mínimo, el nivel de Subsecretario o equivalente y nombrarán a sus respectivos suplentes, quienes también deberán tener al menos el nivel de Director General o equivalente.

X. En las sesiones del Comité participará un representante de la Secretaría de la Contraloría y un representante del Comité Estatal para la Planeación del Desarrollo (COPLADE) o sus equivalentes; asimismo, participarán representantes de los municipios o, en su caso, demarcaciones territoriales, por invitación del Comité, cuando los Estudios, programas y proyectos que se presenten a su consideración estén vinculados con su ámbito de competencia y jurisdicción, quienes participarán con voz pero sin voto.

XI. El Comité podrá invitar a sus sesiones a las instituciones públicas federales y locales, así como a las personas físicas o morales que se relacionen con los estudios, programas y/o proyectos, cuyos conocimientos y experiencia contribuyan al desahogo de los asuntos que se relacionen con los mismos quienes podrán intervenir con voz pero sin voto.

XII. El Comité nombrará a un Secretario de Actas que se encargará de convocar a las sesiones, redactar las actas de las mismas, dar seguimiento a los acuerdos que se adopten e informar el avance de su cumplimiento; además, podrá nombrar a un Prosecretario a propuesta del Secretario de Actas, para que lo auxilie en sus funciones y lo supla en sus ausencias.

XIII. Para el caso de las zonas metropolitanas en que intervienen dos o más entidades federativas, el Comité lo deberán integrar los representantes definidos en el Artículo 35, de cada una de las entidades federativas que la conforman, y su presidencia podrá ser rotatoria anualmente o conjunta, según lo determinen sus miembros.

XIV. El Comité se considerará legalmente reunido cuando en las sesiones estén presentes la mayoría de sus miembros con voto, siempre y cuando entre ellos se encuentre su Presidente o quien lo supla.

XVI. Las decisiones del Comité se adoptarán por mayoría de votos y todos sus miembros tendrán la obligación de pronunciarse en las votaciones. En caso de empate en la toma de decisiones el Presidente del Comité tendrá voto de calidad.

Artículo 36. En cada zona metropolitana deberá integrarse un Instituto de Planeación Metropolitana, el cual será un organismo público descentralizado estatal,

con personalidad jurídica y patrimonio propio, y autonomía técnica en el ejercicio de sus atribuciones, que tendrá por objeto coordinar la planeación del área o región metropolitana correspondiente y apoyar técnicamente al Consejo Metropolitano, Fideicomisos y Comités.

Artículo 37. Los Institutos de Planeación Urbana y Metropolitana serán el órgano técnico especializado con autonomía técnica y operativa que permitirá el diseño de un políticas de planificación estratégica urbana, a partir del cual será posible la integración sistémica de acciones con visión de largo plazo mediante procesos innovadores y dinámicos en las zonas metropolitanas.

Artículo 38. Los Consejos Metropolitanos establecerán los mecanismos para la designación, de conformidad con las disposiciones locales en materia, al director del Instituto de Planeación Metropolitana

Artículo 39. Los Institutos de Planeación Metropolitana tendrán las siguientes atribuciones:

I. Elaborar y proponer a los Consejos Metropolitanos, para su consideración, autorización y posterior envío a los ayuntamientos que integran la zona metropolitana para su aprobación:

- a) El plan de ordenamiento territorial metropolitano;
- b) El programa de desarrollo metropolitano y los proyectos específicos derivados del mismo;
- c) El mapa de riesgo metropolitano;
- d) El programa anual de inversión;
- e) Los demás instrumentos de planeación y programación derivados de las áreas sujetas a coordinación metropolitana, en los términos del convenio respectivo; y
- f) Los demás instrumentos de planeación metropolitana a que se refieran las disposiciones locales en materia, así como otras leyes aplicables;

II. Evaluar los instrumentos de planeación metropolitana señalados en la fracción anterior;

III. Elaborar los documentos técnicos encomendados por el Consejo, en las áreas sujetas a coordinación metropolitana;

IV. Ejecutar los acuerdos y resoluciones del Consejo, en el ámbito de su competencia; y

V. Las demás que le concedan el estado y los municipios a través de los mecanismos de coordinación y el disposiciones jurídicas correspondientes.

#### C) Del Consejo Ciudadano Metropolitano

Artículo 40. En los mecanismos señalados en las fracciones anteriores, se deberá de tomar en cuenta la opinión de sus ciudadanos por medio de la participación, comunicación e información para rescatar el sentir de la población, por lo que se deberá instaurar en las zonas metropolitanas un Consejo Ciudadano Metropolitano.

Artículo 41. El Consejo es un órgano consultivo intermunicipal, de participación ciudadana y carácter honorífico, integrado por ciudadanos representantes de las asociaciones vecinales y organizaciones civiles, profesionales y académicas asentadas en el área o región metropolitana.

Artículo 42. El Consejo se integrará por el número de consejeros que determinen las disposiciones jurídicas en materia, sin que pueda ser menor a dos consejeros por municipio integrante del área o región metropolitana.

Artículo 43. No pueden integrar el Consejo:

I. Servidores públicos federales, estatales o municipales en funciones;

II. Ministros de culto religioso;

III. Integrantes de las fuerzas armadas o cuerpos de policía;

IV. Miembros de las dirigencias federales, estatales o municipales de los partidos políticos o agrupaciones políticas; y

V. Los que se establezcan como restricciones en las disposiciones que se emitan en materia.

Artículo 44. Los Consejos tendrán las siguientes atribuciones:

I. Elaborar opiniones, realizar consultas y hacer propuestas y recomendaciones a los municipios del área o región metropolitana, la Junta, el Instituto o demás órganos de coordinación metropolitana en todos los aspectos de las áreas sujetas a coordinación metropolitana en los términos del convenio;

II. Denunciar las anomalías detectadas y presentar propuestas para el mejor funcionamiento de las instancias de coordinación metropolitana; y

III. Las demás que le concedan el convenio de coordinación y el estatuto orgánico correspondientes.

D) De la Asociación Entre Municipios y Entidades Federativas

Artículo 45. Con base en la Fracción IX del Artículo 9º de la Ley, la coordinación y asociación entre los municipios con la entidad federativa de la cual sean parte, o con otros municipios, tendrá como objeto la prestación de servicios públicos municipales para coadyuvar con el desarrollo de las zonas metropolitanas;

Artículo 46. Las legislaturas de los estados expedirán las disposiciones que regulen la forma y términos de la asociación establecida en el Artículo anterior, así como el procedimiento para generar convenios que tengan como objeto:

a) La prestación de los servicios públicos,

b) La planeación del desarrollo,

c) La coordinación, colaboración y coordinación intermunicipal,

d) La participación de los municipios en el diseño de los planes y programas de movilidad, infraestructura, desarrollo económico y sustentabilidad, de las zonas metropolitanas,

e) El acceso a recursos y fondos para el mejoramiento de la infraestructura municipal y el mejoramiento de la prestación de los servicios públicos, como parte sustantiva de la metrópolis.

**Artículo 47.** La asociación municipal deberá garantizar la promoción de estrategias de planeación que contribuyan a impulsar esquemas de solidaridad territorial entre los municipios, localizar adecuadamente infraestructura física y social, facilitar la cohesión social y territorial, y contribuir a la preservación de los recursos naturales.

**Artículo 48.** La Federación y las entidades federativas impulsarán acciones para fortalecer el desarrollo institucional de las instancias de asociación municipal, con la finalidad de que se instrumenten la homologación de políticas, programas, reglamentos, normas y sistemas tarifarios entre los municipios asociados, en relación con los servicios o funciones públicas que se propongan ser operados o coordinados en forma conjunta.

#### **E) De los Organismos Especializados para la Prestación de los Servicios Públicos**

**Artículo 49.** Para el desarrollo sustentable, sostenible y mayor cobertura regular, continua y homogénea en el territorio, los municipios integrados en las zonas metropolitanas podrán acordar, de acuerdo a la normatividad que se expida, la creación de organismos públicos especializados para la prestación de los servicios públicos.

**Artículo 50.** Será materia de los organismos públicos especializados, la que señala el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su base tercera.

**Artículo 51.** Los municipios que integren las zonas metropolitanas, deberán contemplar en sus respectivos planes, programas y presupuestos, una línea de acción para impulsar la profesionalización de la prestación de los servicios públicos a través de las figuras que señale la ley en materia.

#### **F) De las Asociaciones Público Privadas para el Desarrollo de Proyectos Metropolitanos**

**Artículo 52.** La Federación, los estados y los municipios, podrán instrumentar esquemas para el desarrollo de proyectos de asociaciones público-privadas, bajo los principios de los Artículos 25 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismos que tendrán como propósito generar mayor cobertura de obras y servicios en las zonas metropolitanas.

**Artículo 53.** En los términos previstos por la Ley en materia, los proyectos de asociación público-privada deberán estar plenamente justificados, especificar el beneficio social que se busca obtener y demostrar su ventaja financiera frente a otras formas de financiamiento.

**Artículo 54.** Los Consejos Metropolitanos deberán considerar proyectos de asociación público-privada, para establecer una relación contractual de largo plazo, entre instancias del sector público y del sector privado, para la prestación de servicios al sector público, mayoristas, intermedios o al usuario final y en los que se utilice infraestructura provista total o parcialmente por el sector privado con objetivos que aumenten el bienestar social y los niveles de inversión en el País, ello de conformidad con los que establece la Ley de Asociaciones Público Privadas.

**Artículo 55.** Se dará prioridad a las empresas locales, siempre y cuando cumplan con los requerimientos establecidos en las convocatorias que se autoricen.

**Artículo 56.** En caso de proyectos de asociaciones público-privadas a que se refiere la fracción IV del Artículo 4 de la Ley de Asociaciones Público Privadas, en los convenios para la aportación de recursos federales, en numerario o en especie, deberá pactarse expresamente que a las entidades federativas o municipios -según se trate- les serán aplicables, en relación con dichos proyectos, las disposiciones de dicha Ley.

#### **G) De la Operación del Fondo Metropolitano y Fideicomisos Metropolitanos**

**Artículo 57.** Para coadyuvar al cumplimiento de los planes y programas de desarrollo de las zonas metropolitanas, la Federación a través del Fondo Metropolitano establecido en el Decreto de Presupuesto de Egresos para cada ejercicio fiscal, establecerá las reglas de operación a que deberán sujetarse los estados y municipios de las zonas metropolitanas constituidas de acuerdo por la delimitación emitida por el grupo interinstitucional.

**Artículo 58.** El Fondo Metropolitano se establece en el Presupuesto de Egresos de la Federación para cada Ejercicio Fiscal, en cual determinan que los recursos federales asignados a este rubro se distribuirán entre las zonas metropolitanas conforme a la asignación que se

presenta en el Anexo correspondiente de dicho Presupuesto.

**Artículo 59.** Los recursos del Fondo Metropolitano se administrarán en las entidades federativas a través de fideicomisos de administración e inversión, en términos de lo dispuesto por el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal correspondiente, en las disposiciones del Fondo Metropolitano y en las demás aplicables.

**Artículo 60.** La Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitirá para cada ejercicio fiscal, la Reglas de Operación del Fondo Metropolitano, las cuales tendrán como objetivo precisar los criterios y el proceso para la aplicación y erogación de los recursos que se entregarán por conducto del Fondo Metropolitano, así como para el seguimiento, control, evaluación, rendición de cuentas y transparencia de dichos recursos.

### **Capítulo Sexto**

#### **De las Regulaciones a la Propiedad en los Centros de Población**

**Artículo 61.** Para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 constitucional en materia de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, el ejercicio del derecho de propiedad, de posesión o cualquier otro derivado de la tenencia de bienes inmuebles ubicados en dichos centros, se sujetará a las provisiones, reservas, usos y destinos que determinen las autoridades competentes, en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables.

**Artículo 62.** Las áreas y predios de un centro de población, cualquiera que sea su régimen jurídico, están sujetos a las disposiciones que en materia de ordenación urbana dicten las autoridades conforme a esta Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Las tierras agrícolas y forestales, así como las destinadas a la preservación ecológica, deberán utilizarse preferentemente en dichas actividades o fines.

**Artículo 63.** La fundación de centros de población requerirá decreto expedido por la legislatura de la entidad federativa correspondiente.

El decreto a que se refiere el párrafo anterior, contendrá las determinaciones sobre provisión de tierras; ordenará la for-

mulación del plan o programa de desarrollo urbano respectivo y asignará la categoría político administrativa al centro de población.

**Artículo 64.** La fundación de centros de población deberá realizarse en tierras susceptibles para el aprovechamiento urbano, evaluando su impacto ambiental y respetando primordialmente las áreas naturales protegidas, el patrón de asentamiento humano rural y las comunidades indígenas.

**Artículo 65.** Los planes o programas municipales de desarrollo urbano señalarán las acciones específicas para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y establecerán la zonificación correspondiente. En caso de que el ayuntamiento expida el programa de desarrollo urbano del centro de población respectivo, dichas acciones específicas y la zonificación aplicable se contendrán en este programa.

**Artículo 66.** La legislación estatal de desarrollo urbano señalará los requisitos y alcances de las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, y establecerá las disposiciones para:

- I. La asignación de usos y destinos compatibles;
- II. La formulación, aprobación y ejecución de los planes o programas de desarrollo urbano;
- III. La celebración de convenios y acuerdos de coordinación con las dependencias y entidades públicas y de concertación de acciones con los sectores social y privado;
- IV. La adquisición, asignación o destino de inmuebles por parte del sector público;
- V. La construcción de vivienda, infraestructura y equipamiento de los centros de población;
- VI. La regularización de la tenencia de la tierra urbana y de las construcciones, y
- VII. Las demás que se consideren necesarias para el mejor efecto de las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento.

**Artículo 67.** Para la ejecución de acciones de conservación y mejoramiento de los centros de población, además de las provisiones señaladas en el Artículo anterior, la legislación



estatal de desarrollo urbano establecerá las disposiciones para:

**IX.** La construcción y adecuación de la infraestructura, el equipamiento y los servicios urbanos para garantizar la seguridad, libre tránsito, **movilidad** y accesibilidad requeridas por las personas con discapacidad, estableciendo los procedimientos de consulta a los discapacitados sobre las características técnicas de los proyectos.

**Artículo 68.** Además de lo dispuesto en el Artículo 66 de esta Ley, la legislación estatal de desarrollo urbano señalará para las acciones de crecimiento de los centros de población, las disposiciones para la determinación de:

**I.** Las áreas de reserva para la expansión de dichos centros, que se preverán en los planes o programas de desarrollo urbano;

**II.** La participación de los municipios

**III.** Los mecanismos para la adquisición o aportación por parte de los sectores público, social y privado de predios ubicados en las áreas a que se refieren las fracciones anteriores, a efecto de satisfacer oportunamente las necesidades de tierra para el crecimiento de los centros de población.

**Artículo 69.** A los municipios corresponderá formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio.

La zonificación deberá establecerse en los planes o programas de desarrollo urbano respectivos, en la que se determinarán:

**I.** Las áreas que integran y delimitan los centros de población;

**II.** Los aprovechamientos predominantes en las distintas zonas de los centros de población;

**III.** Los usos y destinos permitidos, prohibidos o condicionados;

**IV.** Las disposiciones aplicables a los usos y destinos condicionados;

**V.** La compatibilidad entre los usos y destinos permitidos;

**VI.** Las densidades de población y de construcción;

**VII.** Las medidas para la protección de los derechos de vía y zonas de restricción de inmuebles de propiedad pública;

**VIII.** Las zonas de desarrollo controlado y de salvaguarda, especialmente en áreas e instalaciones en las que se realizan actividades riesgosas y se manejan materiales y residuos peligrosos;

**IX.** Las zonas de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;

**X.** Las reservas para la expansión de los centros de población, y

**XI.** Las demás disposiciones que de acuerdo con la legislación aplicable sean procedentes.

**Artículo 70.** En las disposiciones jurídicas locales se preverán los casos en los que no se requerirán o se simplificarán las autorizaciones, permisos y licencias para el uso del suelo urbano, construcciones, subdivisiones de terrenos y demás trámites administrativos conexos a los antes señalados, tomando en cuenta lo dispuesto en los planes o programas de desarrollo urbano y en las normas, criterios y zonificación que de éstos se deriven.

**Artículo 71.** Los propietarios y poseedores de inmuebles comprendidos en las zonas determinadas como reservas y destinos en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables, sólo utilizarán los predios en forma que no presenten obstáculo al aprovechamiento previsto.

En el caso de que las zonas o predios no sean utilizados conforme al destino previsto en los términos de la fracción **XIII** del Artículo 2o. de esta Ley, en un plazo de 5 años a partir de la entrada en vigor del plan o programa de desarrollo urbano respectivo, dicho destino quedará sin efectos y el inmueble podrá ser utilizado en usos compatibles con los asignados para la zona de que se trate, de acuerdo a la modificación que en su caso, se haga al plan o programa.

**Artículo 72.** El aprovechamiento de áreas y predios ejidales o comunales comprendidos dentro de los límites de los centros de población o que formen parte de las zonas de urbanización ejidal y de las tierras del asentamiento humano en ejidos y comunidades, se sujetará a lo dispuesto en esta Ley, en la Ley Agraria, en la legislación estatal de desarro-

llo urbano, en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables, así como en las reservas, usos y destinos de áreas y predios.

**Artículo 73.** Para constituir, ampliar y delimitar la zona de urbanización ejidal y su reserva de crecimiento; así como para regularizar la tenencia de predios en los que se hayan constituido asentamientos humanos irregulares, la asamblea ejidal o de comuneros respectiva deberá ajustarse a las disposiciones jurídicas locales de desarrollo urbano y a la zonificación contenida en los planes o programas aplicables en la materia. En estos casos, se requiere la autorización del municipio en que se encuentre ubicado el ejido o comunidad.

### **Capítulo Séptimo** **De las Reservas Territoriales**

**Artículo 74.** La Federación, las entidades federativas y los municipios llevarán a cabo acciones coordinadas en materia de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, con objeto de:

- I.** Establecer una política integral de suelo urbano y reservas territoriales, mediante la programación de las adquisiciones y la oferta de tierra para el desarrollo urbano y la vivienda;
- II.** Evitar la especulación de inmuebles aptos para el desarrollo urbano y la vivienda;
- III.** Reducir y abatir los procesos de ocupación irregular de áreas y predios, mediante la oferta de tierra que atienda preferentemente, las necesidades de los grupos de bajos ingresos;
- IV.** Asegurar la disponibilidad de suelo para los diferentes usos y destinos que determinen los planes o programas de desarrollo urbano, y
- V.** Garantizar el cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano.

**Artículo 75.** Para los efectos del Artículo anterior, la Federación por conducto de la Secretaría, suscribirá acuerdos de coordinación con las entidades de la Administración Pública Federal, las entidades federativas y los municipios y, en su caso, convenios de concertación con los sectores social y privado, en los que se especificarán:

- I.** Los requerimientos de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, conforme a lo previsto en los planes o programas en la materia;
- II.** Los inventarios y disponibilidad de inmuebles para el desarrollo urbano y la vivienda;
- III.** Las acciones e inversiones a que se comprometan la Federación, la entidad federativa, los municipios y en su caso, los sectores social y privado;
- IV.** Los criterios para la adquisición, aprovechamiento y transmisión del suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda;
- V.** Los mecanismos para articular la utilización de suelo y reservas territoriales o, en su caso, la regularización de la tenencia de la tierra urbana, con la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos;
- VI.** Las medidas que propicien el aprovechamiento de áreas y predios baldíos que cuenten con infraestructura, equipamiento y servicios urbanos;
- VII.** Los compromisos para la modernización de procedimientos y trámites administrativos en materia de desarrollo urbano, catastro y registro público de la propiedad, así como para la producción y titulación de vivienda, y
- VIII.** Los mecanismos e instrumentos financieros para la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, así como la edificación o mejoramiento de vivienda.

**Artículo 76.** Con base en los convenios o acuerdos que señala el Artículo anterior, la Secretaría promoverá:

- I.** La transferencia, enajenación o destino de terrenos de propiedad federal para el desarrollo urbano y la vivienda, a favor de las entidades de la Administración Pública Federal, de las entidades federativas, de los municipios y de los promotores privados, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables;
- II.** La asociación o cualquier otra forma de participación que determinen los núcleos agrarios, a efecto de aprovechar terrenos ejidales y comunales para el desarrollo urbano y la vivienda y evitar su ocupación irregular, su-

jetándose a lo dispuesto en los artículos 72 y 73 de esta Ley, y

**III.** La adquisición o expropiación de terrenos ejidales o comunales, en coordinación con las autoridades agrarias que correspondan de acuerdo a lo previsto en la Ley Agraria y en esta Ley a favor de la Federación, de las entidades de la Administración Pública Federal, de los estados y de los municipios.

**Artículo 77.** La incorporación de terrenos ejidales, comunales y de propiedad federal al desarrollo urbano y la vivienda, deberá cumplir con los siguientes requisitos:

**I.** Ser necesaria para la ejecución de un plan o programa de desarrollo urbano;

**II.** Las áreas o predios que se incorporen comprenderán preferentemente terrenos que no estén dedicados a actividades productivas;

**III.** El planteamiento de esquemas financieros para su aprovechamiento y para la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, así como para la construcción de vivienda, y

**IV.** Los demás que determine la Secretaría conforme a las disposiciones jurídicas aplicables y que se deriven de los convenios o acuerdos a que se refiere el Artículo 75 de esta Ley.

**Artículo 78.** En los casos de suelo y reservas territoriales que tengan por objeto el desarrollo de acciones habitacionales de interés social y popular, provenientes del dominio federal, la enajenación de predios que realicen la Federación, las entidades de la Administración Pública Federal, los estados y los municipios o sus entidades paraestatales, estará sujeta a la legislación aplicable en materia de vivienda.

**Artículo 79.** La regularización de la tenencia de la tierra para su incorporación al desarrollo urbano, se sujetará a las siguientes disposiciones:

**I.** Deberá derivarse como una acción de mejoramiento urbano, conforme al plan o programa de desarrollo urbano aplicable;

**II.** Sólo podrán ser beneficiarios de la regularización quienes ocupen un predio y no sean propietarios de otro

inmueble en el centro de población respectivo. Tendrán preferencia los poseedores de buena fe de acuerdo a la antigüedad de la posesión, y

**III.** Ninguna persona podrá resultar beneficiada por la regularización con más de un lote o predio cuya superficie no podrá exceder de la extensión determinada por la legislación, planes o programas de desarrollo urbano aplicables.

**Artículo 80.** La Federación, los estados y los municipios instrumentarán coordinadamente programas de desarrollo social, para que los titulares de derechos ejidales o comunales cuyas tierras sean incorporadas al desarrollo urbano y la vivienda, se integren a las actividades económicas y sociales urbanas, promoviendo su capacitación para la producción y comercialización de bienes y servicios y apoyando la constitución y operación de empresas en las que participen los ejidatarios y comuneros.

**Artículo 81.** Las entidades federativas y los municipios tendrán en los términos de las leyes federales y locales correspondientes, el derecho de preferencia en igualdad de condiciones, para adquirir los predios comprendidos en las zonas de reserva señaladas en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables, cuando éstos vayan a ser objeto de enajenación a título oneroso.

Para tal efecto, los propietarios de los predios o en su caso, los notarios, los jueces y las autoridades administrativas respectivas, deberán notificarlo a la entidad federativa y al municipio correspondiente, dando a conocer el monto de la operación, a fin de que en un plazo no mayor de treinta días naturales, ejerzan el derecho de preferencia si lo consideran conveniente, garantizando el pago respectivo.

## Capítulo Octavo De la Participación Social

**Artículo 82.** La Federación, las entidades federativas y los municipios promoverán acciones concertadas entre los sectores público, social y privado, que propicien la participación social en la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

**Artículo 83.** La participación social en materia de asentamientos humanos comprenderá:

**I.** La formulación, modificación, evaluación y vigilancia del cumplimiento de los planes o programas de de-

sarrollo urbano y **metropolitano**, en los términos de los artículos 16 y **90** de esta Ley;

**Artículo 84.** La Federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias conforme a la legislación aplicable, promoverán la constitución de agrupaciones comunitarias que participen en el desarrollo urbano de los centros de población, bajo cualquier forma jurídica de organización.

### Capítulo Noveno **Del Fomento al Desarrollo Urbano y al Desarrollo Metropolitano**

**Artículo 85.** La Federación, las entidades federativas y los municipios fomentarán la coordinación y la concertación de acciones e inversiones entre los sectores público, social y privado para:

**I.** La aplicación de los planes o programas de desarrollo urbano y **desarrollo metropolitano**;

**II.** El establecimiento de mecanismos e instrumentos financieros para el desarrollo regional, urbano, **metropolitano** y la vivienda;

**V.** La satisfacción de las necesidades complementarias en infraestructura, equipamiento y servicios urbanos y **programas de movilidad**, generadas por las inversiones y obras federales;

**VIII.** El fortalecimiento de las administraciones públicas estatales y municipales para el desarrollo urbano y **desarrollo metropolitano**;

**X.** La adecuación y actualización de las disposiciones jurídicas locales en materia de desarrollo urbano y **desarrollo metropolitano**;

**XI.** El impulso a la educación, la investigación y la capacitación en materia de desarrollo urbano y **desarrollo metropolitano**, y

**XII.** La aplicación de tecnologías que protejan al ambiente, reduzcan los costos y mejoren la calidad de la urbanización y **el desarrollo metropolitano**.

**Artículo 86.** La Secretaría de Hacienda y Crédito Público en coordinación con la Secretaría, tomará las medidas necesarias para que las instituciones de crédito no autoricen

operaciones contrarias a la legislación y a los planes o programas de desarrollo urbano.

Asimismo, las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano se coordinarán a efecto de que las acciones e inversiones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan en su caso, con lo dispuesto en esta Ley.

### Capítulo Décimo **Del Control del Desarrollo Urbano**

**Artículo 87.** No surtirán efectos los actos, convenios y contratos relativos a la propiedad o cualquier otro derecho relacionado con el aprovechamiento de áreas y predios que contravengan esta Ley, la legislación estatal en la materia y los planes o programas de desarrollo urbano.

**Artículo 88.** Los notarios y demás fedatarios públicos sólo podrán autorizar escrituras de actos, convenios y contratos a que se refiere el Artículo anterior, previa comprobación de la existencia de las constancias, autorizaciones, permisos o licencias que las autoridades competentes expidan en relación a la utilización o disposición de áreas o predios, de conformidad con lo previsto en esta Ley, la legislación estatal de desarrollo urbano y otras disposiciones jurídicas aplicables; mismas que deberán ser señaladas o insertadas en los instrumentos públicos respectivos.

**Artículo 89.** No surtirán efectos los permisos, autorizaciones o licencias que contravengan lo establecido en los planes o programas de desarrollo urbano.

No podrá inscribirse ningún acto, convenio, contrato o afectación en los registros públicos de la propiedad o en los catastros, que no se ajuste a lo dispuesto en la legislación de desarrollo urbano y en los planes o programas aplicables en la materia.

**Artículo 90.** Las autoridades que expidan los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población, **desarrollo metropolitano** y los derivados de éstos, que no gestionen su inscripción; así como los jefes de las oficinas de registro que se abstengan de llevarla a cabo o la realicen con deficiencia, serán sancionadas conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.

**Artículo 91.** Cuando se estén llevando a cabo construcciones, fraccionamientos, condominios, cambios de uso o destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles que

contravengan las disposiciones jurídicas de desarrollo urbano, así como los planes o programas en la materia, los residentes del área que resulten directamente afectados tendrán derecho a exigir que se apliquen las medidas de seguridad y sanciones procedentes.

Dicho derecho se ejercerá ante las autoridades competentes, quienes oirán previamente a los interesados y en su caso a los afectados, y deberán resolver lo conducente en un término no mayor de treinta días naturales, contados a partir de la fecha de recepción del escrito correspondiente.

**Artículo 92.** Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal sujetarán la ejecución de sus programas de inversión y de obra a las políticas de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y a los planes o programas de desarrollo urbano y **desarrollo metropolitano**.

**Artículo 93.** En el supuesto de que no se atiendan las recomendaciones a que se refiere el Artículo 7o. fracción XIII de esta Ley, la Secretaría podrá hacer del conocimiento público su incumplimiento y, en su caso, aplicar las medidas correctivas que se hayan establecido en los convenios o acuerdos respectivos y que se deriven de las disposiciones jurídicas aplicables.

**Artículo 94.** Quienes propicien la ocupación irregular de áreas y predios en los centros de población, se harán acreedores a las sanciones establecidas en las disposiciones jurídicas aplicables.»

### Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 26 de abril de 2016.— Diputado Pablo Basáñez García (rúbrica).»

**Se remite a la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, para dictamen.**

## LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

«Iniciativa que reforma el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a cargo del diputado Ramón Bañales Arambula, del Grupo Parlamentario del PRI

Ramón Bañales Arambula, diputado federal a la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento 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, presenta la iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adiciona el artículo 22 a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

Independientemente de la posición o filosofía política que se adopte, es razonable suponer que los fines que el Estado persigue se basan en la procuración de los satisfactores que demanda la sociedad. Algunos resultan tan fundamentales como lograr las mínimas condiciones para la plenitud de vida: salud, seguridad, acceso a la justicia y bienestar general.

El Estado, en consecuencia, debe ser capaz de crear las condiciones que garanticen que los gobernados puedan acceder a los beneficios y derechos. Figuras propias de la seguridad social se crean y desarrollan con la finalidad de minar las diferencias imperantes en las sociedades, sobre la base del estrato económico y la desigualdad imperante en la distribución de la riqueza.

La debida atención y satisfacción de las demandas de la población, se realiza a través de las competencias que recaen en todos y cada uno de los órganos del Estado. En ese sentido, la distribución competencial-gubernamental del Estado mexicano obedece a la tradicional división tripartita en atribuciones legislativas, administrativas y jurisdiccionales, además de las competencias propias de los órganos constitucionales autónomos, con los matices sobre su posición y jerarquía que ha construido argumentativamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>1</sup>

De lo anterior podemos advertir que la garantía de un derecho humano o de un derecho sustantivo, implica la parti-

cipación activa del gobierno –en la expresión amplia del término– en sus tres ramas y sus órganos autónomos: (i) importa la creación de leyes técnicamente correctas y que reflejen los principios ordenados por la Constitución en la materia, por parte del Poder Legislativo; (ii) implica también la creación de reglamentos por parte del Poder Ejecutivo que materialicen, sin contradecir ni exceder lo establecido en las leyes, así como diseñar e implementar políticas públicas sobre la base de la Constitución, las leyes y los propios reglamentos; (iii) requiere que los casos que resuelva el Poder Judicial atiendan no solo a la letra de la ley, sino a la interpretación que mejor favorezca la consecución de los fines de la misma y la protección más amplia a los gobernados<sup>2</sup> y (iv) que los órganos constitucionales, en especial los garantes de derechos humanos, ejecuten la intervención que les reserva la Constitución Federal en cada una de las fases anteriores.

Adicionalmente, el artículo 18 de la Ley de Asistencia Social establece que las entidades federativas, el Distrito Federal<sup>3</sup> y los municipios asumirán el ejercicio de las funciones que, en materia de asistencia social, les transfiera la federación a través de los convenios respectivos y conforme a lo dispuesto en este ordenamiento.

Es decir, que la ley prevé posibilidad de que, al menos en temas relacionados con la asistencia social, los tres órdenes de gobierno integren acciones conjuntas a través de la celebración de convenios y de conformidad con sus propias atribuciones determinadas constitucionalmente.

No obstante el puntual reparto competencial y la posibilidad de signar convenios entre las distintas dependencias en los diferentes órdenes de gobierno, existen situaciones en que las restricciones presupuestales u otros impedimentos materiales, dificultan el cumplimiento exhaustivo de las obligaciones a cargo del Estado. Estas obligaciones han sido en ocasiones asumidas de manera puntual y diligente por las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones de asistencia privada y otras organizaciones no gubernamentales.

En efecto, el pulso altruista y benefactor de ciertos sectores de la sociedad ha permitido ampliar el espectro protector de derechos a favor de la misma sociedad. Así, tenemos instituciones no lucrativas encargadas (i) de compilar y ofrecer datos sobre la seguridad pública; (ii) de paliar los efectos de la pobreza alimentaria con colectas permanentes y la correspondiente distribución de alimentos; (iii) de

atender a los necesitados en catástrofes naturales; (iv) de realizar campañas de prevención de enfermedades y de prevención de embarazos en adolescentes; (v) de apoyo para la obtención de medicinas y otros insumos médicos, así como un largo etcétera que abarca cualquier necesidad humana fundamental.

En otras palabras, se han creado instituciones de corte asistencial, con la finalidad de facilitar el acceso a todos estos satisfactores básicos a la población en situación de desventaja o notoria marginación.

El artículo 3 de la Ley de Asistencia Social define esta actividad como el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan el desarrollo integral del individuo, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, indefensión desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva.

La asistencia social, es entonces una finalidad en sí misma y un instrumento de corresponsabilidad a partir del cual se ha cumplido, históricamente, atribuciones subsidiarias a la obligación del Estado de procurar, entre otras, las mejores condiciones en materia de salud, de medio ambiente, de protección civil e incluso, de seguridad pública.

Como muestra, cabe mencionar la encomiable labor que realiza desde hace más de 100 años la Cruz Roja en nuestro país y la consecuente creación de su filial mexicana bajo la figura de Institución de Asistencia Privada. En efecto, desde 1923, año en que la Federación Internacional de Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja reconoció oficialmente a la Cruz Roja Mexicana, su labor ha sido incansable. Por mencionar solo algunos ejemplos ocurridos en años recientes:<sup>4</sup>

- En 2005 la Cruz Roja Mexicana desplegó asistencia humanitaria tras el paso de los huracanes Stan y Wilma;
- En 2007 montó un Operativo de Ayuda Humanitaria para asistir a las víctimas tras las inundaciones después de las intensas lluvias ocurridas en los estados de Chiapas y Tabasco siendo una operación sin precedentes para la Institución con una entrega de un millón seiscientos mil kilos de ayuda para la población.
- En 2009 la Cruz Roja Mexicana entregó más de 2 millones de cubre bocas, cloro y gel anti-bacterial además

de una campaña de información con la entrega de 2 millones de trípticos, y con la colocación de dos mil posters tras la aparición del virus de influenza A H1N1;

- En 2010 la Cruz Roja Mexicana recaudó más de seis millones de kilos de ayuda humanitaria para los afectados de Haití tras el devastador terremoto ocurrido en su país; en ese mismo año, entregó Ayuda Humanitaria a los afectados por las inundaciones ocurridas en el Distrito Federal, Chalco, Valle de Chalco y Michoacán.

- En 2013 tras el paso de los huracanes Ingrid y Manuel, la Cruz Roja Mexicana instala un operativo de ayuda humanitaria para los damnificados en las zonas donde pasaron estos fenómenos

- En 2015 la Cruz Roja Mexicana participó y ayudó a decenas de víctimas, y en la remoción de escombros, tras la explosión por gas ocurrida en el Hospital Materno Infantil de Cuajimalpa.

El artículo 21 de la Ley de Asistencia Social establece como una facultad discrecional de los gobiernos federal, de las entidades federativas y de los municipios, la promoción de la participación correspondiente de la sociedad en la planeación, ejecución y evaluación de la política nacional de asistencia social. Esta promoción se podrá realizar mediante la celebración de convenios de colaboración con los sectores social y privado y con instituciones académicas, grupos y demás personas físicas y morales interesadas en la prestación de servicios de asistencia social.

No obstante, esta posibilidad se limita a las materias que regula la Ley de Asistencia Social, es decir, en materia de salud, y con competencia exclusiva de la Secretaría de Salud y del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.<sup>5</sup>

Así lo reitera el artículo 44, del mismo instrumento, al establecer que:

Con el propósito de asegurar la adecuada coordinación de acciones en el ámbito de la prestación de los servicios de asistencia social y con el objeto de favorecer prioritariamente a los grupos sociales más vulnerables, en los términos del Sistema Nacional de Planeación, de la Ley General de Salud, y de este ordenamiento, el organismo, celebrará acuerdos y concertará acciones con los sectores público, social y privado; y en su caso, con las autoridades de las di-

ferentes comunidades indígenas de las entidades federativas.

Incluso, el artículo 48 del mismo ordenamiento establece:

Artículo 48. El Estado, con el objeto de ampliar la cobertura de los servicios de salud de asistencia social, fincados en la solidaridad ciudadana, promoverá en toda la República, la creación de asociaciones de asistencia privada, fundaciones y otras similares, las que con sus propios recursos o con donaciones de cualquier naturaleza que aporte la sociedad en general y con sujeción a los ordenamientos que las rijan, presten dichos servicios.

...

Finalmente, los artículos 51 y 52 de la ley en comentario<sup>6</sup> establecen una serie de derechos y obligaciones a cargo de las instituciones privadas de asistencia social.

De las disposiciones transcritas se desprenden las siguientes conclusiones:

1. La posibilidad de celebrar convenios de colaboración con instituciones de asistencia privada se limita a la materia de protección y promoción de la salud.
2. Las autoridades expresamente facultadas para celebrar dichos acuerdos son la Secretaría y de Salud y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.
3. El catálogo de derechos y obligaciones a favor de las instituciones privadas establece el acceso a mecanismos de financiamiento y favorece la publicidad y transparencia de las instituciones de asistencia privada, pero persiste el problema de la limitación material (materia de salud).

Por otra parte, para fomentar la participación activa de las organizaciones no gubernamentales, se creó en el año 2004 la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil. Con cuatro reformas desde su existencia, esta Ley persigue los siguientes objetivos establecidos en su primer artículo:

- I. Fomentar las actividades que realizan las organizaciones de la sociedad civil señaladas en el artículo 5 de la ley;<sup>7</sup>

II. Establecer las facultades de las autoridades que la aplicarán y los órganos que coadyuvarán en ello;

III. Determinar las bases sobre las cuales la Administración Pública Federal fomentará las actividades a que se refiere la fracción I de este artículo;

IV. Establecer los derechos y las obligaciones de las organizaciones de la sociedad civil que cumplan con los requisitos que esta ley establece para ser objeto de fomento de sus actividades, y

V. Favorecer la coordinación entre las dependencias y entidades del gobierno federal y las organizaciones de la sociedad civil beneficiarias, en lo relativo a las actividades que señala el artículo 5 de la misma.

Asimismo, la fracción VIII del artículo 6 de la misma Ley establece como un **derecho de las organizaciones de la sociedad civil el coadyuvar con las autoridades competentes, en los términos de los convenios que al efecto se celebren, en la prestación de servicios públicos relacionados con las actividades previstas en el artículo 5 de esta ley.**

En ese tenor, la fracción I del artículo 1, antes transcrito; el catálogo contenido en el artículo 5; así como el artículo 6 referido en el párrafo anterior, pareciera ampliar el espectro de actuación de las organizaciones de la sociedad civil en la subrogación de obligaciones a cargo del Estado. Sin embargo, el derecho establecido a favor de una organización no se traduce automáticamente en una obligación a cargo de las autoridades, en aplicación del **Principio de Legalidad**.

En efecto, es de explorado derecho la sobre-simplificación del principio de legalidad aplicado a las autoridades enunciando que “éstas solo pueden hacer lo que la Ley les faculta”. En sentido estricto, la expresión es correcta, pero se hace necesario un segundo nivel de análisis que nos ofrece el académico Roberto Islas Montes, que explica lo siguiente:<sup>8</sup>

...la formulación del principio de legalidad toma un matiz de claridad, nos enfoca en la competencia y la legalidad, y es en parte estático y en parte dinámico. En su aspecto estático establece quién debe realizar el acto y cómo debe hacerlo; en su aspecto dinámico, la conformidad de actuación de la autoridad y la conformidad del resultado de su actuación con la ley. Por ello una de sus

mejores expresiones es “la autoridad solo puede hacer lo que la ley le permite”, estableciendo la competencia y el control, y la conformidad del ejercicio de la competencia y el resultado de ella con la ley no solo faculta sino que además vigila la adecuación de los actos de autoridad al orden legal.

Como se desprende del párrafo citado, los elementos para garantizar la completa legalidad de los actos de autoridad –lato sensu– es (i) la competencia expresa, (ii) el mecanismo para llevarla a cabo y (iii) la conformidad del ejercicio de la competencia y el resultado con la ley que faculta y vigila a la autoridad.

En ese sentido, la manera como ha operado la suscripción de convenios entre la Administración Pública Federal y las organizaciones no gubernamentales carece de un fundamento específico y concreto para la mejor participación de estas organizaciones y lograr, un verdadero fomento a sus actividades como lo mandatan las leyes referidas líneas arriba.

Insistimos, si bien es cierto que en bajo una interpretación amplia de dichas disposiciones, y otras análogas, la administración pública federal, en particular las secretarías de Estado, han celebrado convenios con organizaciones de la sociedad civil, lo cierto es que al realizar una profunda revisión de los fundamentos legales de dichos convenios y las declaraciones de las partes, no se encuentra una disposición que expresamente faculte a las dependencias a celebrar convenios en los que se subroguen en las obligaciones para coadyuvar con las autoridades competentes al ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales.

**Este es, precisamente, el objetivo que persigue la presente iniciativa: reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a fin de enunciar de manera expresa la facultad de las Secretarías de Estado, para celebrar convenios que permitan la subrogación de instituciones de asistencia privada, asociaciones de beneficencia pública y otras organizaciones de la sociedad civil, en las atribuciones que correspondan a las dependencias que integran la administración pública centralizada.**

**Estos convenios deberán celebrarse por el titular de la dependencia correspondiente, además del titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de garantizar lo siguiente: (i) Que se celebre con persona moral constituida de conformidad con la leyes de Asisten-**



**cia Social y de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil; (ii) Que se acredite existencia legal de la organización, con antigüedad igual o superior a 10 años; (iii) Que la persona moral acredite experiencia y solvencia profesional en la actividad que habrá de realizar, y (iv) Que contengan la mención expresa de no generar un lucro indebido a favor la Institución firmante.**

Se establece en la propuesta, la mención expresa de tratarse de operaciones no lucrativas, a fin de que no se pretenda hacer pasar una actividad lucrativa, onerosa u económica, por un apoyo altruista, el que sin duda puede ser recompensado únicamente en cuanto a sus gastos de operación.

En ese sentido, estos convenios seguirán sin sujetarse a las disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público pero tendrá que acreditarse la solvencia moral y profesional de la institución firmante, así como la corresponsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública, en razón de que los convenios deberán ser pactados con cargo al erario público, en particular, de las asignaciones que corresponda a las secretarías para el ejercicio de sus atribuciones.

Un candado adicional para evitar la proliferación eventual de asociaciones que se amparen en la posibilidad de celebrar convenios para defraudar la ley, es que se solicitara acreditar la existencia de la institución por un periodo de 10 años. Lapso en el que además deberá dejar constancia de sus actividades para garantizar la experiencia en la materia y la tarea que se pretende ejecutar.

Las instituciones de asistencia privada y organizaciones de la sociedad civil –sin fines de lucro– han coadyuvado, de manera activa, en el ejercicio de las atribuciones propias de los Gobiernos federal y estatales, y su existencia legal y fáctica debe ser reconocida, promovida y apoyada por la loable labor que realizan.

Por mencionar solo un ejemplo reciente, a nivel federal, se suscribió el Convenio de Concertación para la realización de acciones de asistencia humanitaria en el marco de la Cruzada contra el Hambre, que suscriben por una parte el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social y, por otro, la Cruz Roja Mexicana.

Los mismo que en los demás casos estudiados, el fundamento para la celebración del anterior instrumento son las

atribuciones de la Sedesol, el decreto de creación del Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre (Sin-hambre) del 22 de enero de 2013 y la existencia de legal de la Cruz Roja Mexicana como Institución de Asistencia Privada.

Ahora bien, la aprobación de esta adición a la Ley Orgánica de la Administración Pública no obliga en ningún sentido a los ejecutivo locales, no obstante sí se podría traducir en el detonante de eventuales actualizaciones de las legislaciones estatales, para aquellas que aún no cuentan con un fundamento expreso, y así dotar las acciones de coadyuvancia de las organizaciones de la sociedad civil con los gobiernos estatales. Precisamente, a nivel local encontramos los siguientes ejemplos:

- Convenio de colaboración “coinversión 2012” que celebran por una parte el Gobierno del Distrito Federal y, por otra parte, la asociación civil denominada DESCA, Desarrollo y Fomento de Ciudadanía Activa, AC.
- Convenio de coordinación que celebran por una parte el Poder Ejecutivo del gobierno de Baja California y, por otro la delegación estatal de la Cruz Roja Mexicana, IAP.
- Convenio de coordinación para la subrogación de servicios de atención médica a los beneficiarios del Sistema de Protección Social en salud en el Estado de México, que celebran, por una parte, la Secretaría de Salud y el Instituto de Salud del Estado de México y la delegación estatal de la Cruz Roja en el Estado de México.

Es necesario dotar a las dependencias de la Administración Pública Centralizada del fundamento legal pleno para que el Ejecutivo federal pueda, a través de aquellas, suscribir los convenios de concertación que promueva la participación de la sociedad civil, no solo en el diseño de las políticas públicas como hoy establece la ley, sino también mediante su ejecución.

La reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal propuesta es un requisito sine qua non para dar certidumbre a la participación de las organizaciones de la sociedad, sin poner en riesgo las finanzas públicas, impidiendo la comisión de fraudes a la Ley de Arrendamientos, Adquisiciones y Servicios del Sector Público y reconociendo, promoviendo y haciendo viable las actividades que realizan las instituciones altruistas como la Cruz Roja y muchas otras que no se detallan para evitar, en justicia,

omitir alguna de relevancia total para la defensa y promoción de los derechos humanos.

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

### Decreto

**Único.** Se adiciona el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para quedar como sigue:

Artículo 22....

**Del mismo modo, podrá celebrar convenios que permitan la subrogación de instituciones de asistencia privada, asociaciones de beneficencia pública y otras organizaciones de la sociedad civil, en las atribuciones que correspondan a las dependencias que integran la administración pública centralizada.**

**Los convenios que se celebren conforme al párrafo anterior deberán ser signados por el titular de la dependencia correspondiente, además del titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y garantizar lo siguiente:**

**I. Que se celebre con persona moral constituida de conformidad con las leyes de asistencia social y de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil;**

**II. Que acredite existencia legal, con antigüedad igual o superior a 10 años;**

**III. Que la persona moral acredite experiencia y solvencia profesional en la actividad que habrá de realizar, y**

**IV. Que contengan la mención expresa de no generar un lucro indebido a favor la Institución firmante.**

### Transitorios

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

**Segundo.** Los convenios y acuerdos de concertación que hubiere celebrado la administración pública con organiza-

ciones de la sociedad civil, con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto, independientemente de naturaleza jurídica de ésta, continuarán en vigor en los términos pactados por las partes.

**Tercero.** En caso de que fuera necesaria la renovación de un convenio vigente previo a la entrada en vigor del presente decreto, dicha renovación deberá atender las obligaciones contenidas en el presente decreto o darse por terminado por cumplimiento de su objeto o el vencimiento de su plazo.

### Notas:

1 Órganos constitucionales autónomos. Notas distintivas y características. Novena Época; registro 172456; Pleno; Jurisprudencia; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXV, Mayo de 2007, P./J. 20/2007; P. 1647. “El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: 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 como 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 alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería 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 necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales...”

2 Sobre el tercer punto, se hace necesaria la mención del principio pro persona, incorporado a la Constitución Federal mediante reforma publicada el 10 de junio de 2011: “Artículo 1. ... 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...”

3 Pendiente de reforma para armonizar con la reforma política del Distrito Federal y su conversión a Ciudad de México como entidad federativa.

4 Estos y otros datos se encuentran disponibles en la página oficial de la Cruz Roja Mexicana, en [http://cruzrojamexicana.org.mx/?page\\_id=140](http://cruzrojamexicana.org.mx/?page_id=140) [Fecha de consulta 31 de marzo de 2016]

5 Ley de Asistencia Social. Artículo 9. La Secretaría de Salud, en su carácter de autoridad sanitaria, y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, en su carácter de coordinador del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada, tendrán respecto de la asistencia social, y como materia de salubridad general, las siguientes atribuciones: ... X. Concertar acciones con los sectores social y privado, mediante convenios y contratos en que se regulen la prestación y promoción de los servicios de salud en materia de asistencia social, con la participación que corresponda a otras dependencias o entidades;...

6 Artículo 51. Las instituciones privadas de asistencia social serán consideradas de interés público y tendrán los siguientes derechos:

a) Formar parte del Directorio Nacional de Instituciones de Asistencia Social;

b) Recibir de parte del Organismo, la certificación de calidad de los servicios de asistencia social que ofrecen a la población;

c) Acceder a los recursos públicos destinados a la asistencia social, en los términos y las modalidades que fijen las autoridades correspondientes y conforme al programa nacional de asistencia social;

d) Participar en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas en materia de asistencia social;

e) Recibir el apoyo y la asesoría técnica y administrativa que las autoridades otorguen;

f) Tener acceso al sistema nacional de información;

g) Recibir donativos de personas físicas y morales, nacionales o extranjeras, de acuerdo con las leyes y ordenamientos respectivos;

h) Acceder a los beneficios dirigidos a las organizaciones sociales, que se deriven de los Convenios y Tratados Internacionales, y que estén relacionados con las actividades y finalidades previstas por esta Ley, e

i) Ser respetadas en el ejercicio de sus actividades, estructura y organización interna.

Artículo 52. Las instituciones privadas de asistencia social tendrán las siguientes obligaciones:

a) Constituirse de acuerdo con lo estipulado en las leyes aplicables;

b) Inscribirse en el Directorio Nacional de Instituciones de Asistencia Social;

c) Cumplir con lo establecido en las Normas Oficiales Mexicanas que se emitan para la regulación de los servicios de asistencia social y colaborar con las tareas de supervisión que realice El Organismo, y

d) Garantizar en todo momento el respeto a la dignidad y los derechos humanos de las personas, familias o comunidades que reciban sus servicios de asistencia social.

7 Asistencia social; apoyo a la alimentación popular; cívicas; asistencia jurídica; apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas; promoción de la equidad de género; aportación de servicios para la atención a grupos sociales con discapacidad; cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural; apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos; promoción del deporte; promoción y aportación de servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias; apoyo en el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección del ambiente, la flora y la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario, de las zonas urbanas y rurales; promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico; fomento de acciones para mejorar la economía popular; participación en acciones de protección civil; prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento por esta ley; promoción y defensa de los derechos de los consumidores; Acciones que promuevan el fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana, y las que determinen otras leyes.

8 Islas Montes, Roberto, Sobre el principio de legalidad, Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, No. 97, año XV, Montevideo, 2009, PP. 97-108. Visible en

<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r23516.pdf> [Fecha de consulta 31 de marzo de 2016]

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de abril de 2016.—  
Diputado Ramón Bañales Arambula (rúbrica).»

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

## CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa que reforma el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Ramón Bañales Arambula, del Grupo Parlamentario del PRI

Ramón Bañales Arambula, diputado federal a la LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 6, numeral 1, fracción I, y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el primer párrafo del Apartado C, se adicionan dos párrafos al Apartado A, y se adiciona un párrafo al Apartado C del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

Los pilares del constitucionalismo moderno, de acuerdo con la concepción que se desprende la lectura y la interpretación del artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, son la división de poderes y la garantía de determinados derechos.

Por otra parte, en la elaboración de la Constitución de los Estados Unidos de América se privilegió un esquema de frenos y contrapesos con una serie de atribuciones interrelacionadas entre los diferentes poderes constituidos, privilegiando el poder del presidente como elemento integrador y de personalización de la Unión entre las diferentes colonias que conformaron los futuros estados.

En efecto, las constituciones que se crearon a partir del siglo XVIII y XIX, incorporaron en mayor o menor medida estos elementos, con la integración de mayores o menores facultades para las autoridades y con el reconocimiento de más amplios o más restringidos derechos fundamentales.

En el caso de la génesis de la Constitución mexicana, se incorporaron elementos de ambas escuelas constitucionalistas, con lo que se logró una personalidad propia y perfectamente diferenciada de sus antecesoras.

Durante el siglo XVIII, los embates en el constitucionalismo mexicano no pesaban sobre la necesidad o no de la di-

visión de poderes o los mecanismos de control, sino de la histórica pugna entre un modelo centralista y uno federalista. A principios del siglo XIX esta pugna se resolvería a favor de los federalistas, en una etapa tardía de la Revolución Mexicana hacia 1916.

En efecto, de acuerdo con el artículo 40 de la Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917, México es una República representativa, democrática y federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de la ley fundamental.<sup>1</sup>

En esta concepción del Estado mexicano impera, además, el principio de división funcional de Poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de acuerdo con el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A pesar de tratarse del conocido modelo tripartita que privilegia la coordinación entre las entidades del Poder público, así como sus frenos y sus contrapesos, el diseño constitucional mexicano cuenta con ciertas reglas básicas que son compartidas con otros sistemas de corte presidencial. Por mencionar algunos ejemplos: (i) el titular del Ejecutivo es electo mediante el voto universal y directo de las y los ciudadanos (por ello el presidente no tiene un vínculo directo o inmediato con el partido mayoritario representado en el Congreso de la Unión); (ii) existe identidad personal del titular del Ejecutivo como jefe de Estado y como jefe del gobierno (en el primer caso, el titular se erige como el representante de la nación mexicana al exterior; en el segundo, se encarga del nombramiento de secretarios de despacho y de la administración pública federal).

No obstante las bases presidencialistas sobre las que se funda el constitucionalismo mexicano, desde la redacción original del documento signado en 1917, el sistema de relaciones entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo se ha ido haciendo más complejo, al compartir, por una parte, **atribuciones de coordinación**, y por otra, diversos **mecanismos recíprocos de control**. Con ello se ha buscado contener la prevalencia de un Poder frente a otro.

Por mencionar algunos ejemplos de las **atribuciones de coordinación**, existe la posibilidad de que una legislación fundamental, como es la relativa al gasto y los ingresos públicos, requiera la colaboración de ambas instancias por su distribución competencial. En otros casos, el nombramiento de funcionarios públicos y titulares de dependencias re-

quieren la designación o propuesta de un poder, generalmente el Ejecutivo, y la ratificación de una de las Cámaras del Congreso de la Unión. Sobre todo, con los recientemente incorporados “gobiernos de coalición” en el ordenamiento jurídico mexicano.

Por otra parte, **en cuanto a los mecanismos de control** a favor del Ejecutivo, frente a la actuación del Legislativo, el más importante es la posibilidad de realizar observaciones sobre los diferentes productos normativos generados por el Congreso de la Unión.

El fundamento constitucional de esta atribución se encuentra en los Apartados A, B y C del artículo 72. En ellos se establece el proceso legislativo y la atribución de realizar observaciones por parte del Ejecutivo. El proceso se resume en los siguientes puntos: (i) con la aprobación de un proyecto en una de las Cámaras del Congreso [de origen], (ii) se turna a la otra [revisora], Diputados o Senadores respectivamente, y habiéndose aprobado por ambas Cámaras, (iii) se remite al presidente de la República quien tiene oportunidad de hacer observaciones al proyecto y (iv) regresarlo a la Cámara de origen para un nuevo procedimiento de aprobación.

Este segundo procedimiento de aprobación sobre el proyecto modificado puede seguir dos vías: (i) se recogen las observaciones hechas por el Ejecutivo federal y se turna nuevamente a la legisladora, o bien, (ii) se rechazan por una mayoría calificada en la Cámara de origen y se envía a la legisladora para ser aprobada por la misma mayoría para ser enviada de nueva cuenta al Ejecutivo para el solo efecto de su promulgación y publicación. Recordemos, en ambos casos, es necesaria una aprobación de dos terceras partes del número total de votos de legisladores.

El proceso descrito de la norma constitucional no limita al legislador, sino que únicamente lo obliga a generar los consensos necesarios para que el proyecto de ley o reforma supere o acepte las modificaciones propuestas.

El veto presidencial, como mecanismo de control, no es absoluto. Existen dentro del cuerpo normativo constitucional algunas excepciones que se justifican plenamente por los principios de autonomía, de división funcional de poderes y de autonormación del parlamento. Por mencionar sólo algunos ejemplos, hay una imposibilidad legal por parte del Ejecutivo para hacer observaciones en los siguientes casos: (i) tratándose del decreto mediante el cual el Congreso de la Unión revoque la restricción o suspensión de derechos

(artículo 29); (ii) cuando se cumplan funciones de cuerpo electoral (artículo 72 J); (iii) cuando el Congreso de la Unión se erija como jurado (artículo 72 J); (iv) cuando se emita una declaración de procedencia de la acción penal (artículo 72 J); (v) cuando se trate del decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente (artículo 72 in fine), y (vi) en lo relacionado con la normatividad interna del Congreso de la Unión (artículo 70).

Por otra parte, es oportuno recordar que el 17 de agosto de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 72, Apartado B, de la Constitución Federal. Con esta modificación se eliminó la posibilidad de que el Ejecutivo omitiera la publicación de alguna disposición legal aprobada por el Congreso de la Unión, con lo que tácitamente se postergaba su inicio de vigencia. El texto actual establece un plazo de 30 días para que el Ejecutivo Federal ejerza su facultad de observación. En caso de hacerlo, se computarán 10 días más, a partir de los cuales, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen podrá ordenar su publicación en el Diario Oficial de la Federación 10 después de la fecha de tácita promulgación.

Con esta reforma se buscó eliminar la omisión o dilación del Ejecutivo en la publicación de la normatividad aprobada por el Legislativo. Es decir, el “veto de bolsillo”. De esta manera se ha restringido el término del Presidente de la República para hacer observaciones a leyes y decretos de reforma.

Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción; vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente.

Por otra parte, Entre los conflictos constitucionales de los que ha conocido el Poder Judicial, relacionados con la atribución de observación del Ejecutivo, se desprende una interesante tesis aislada, que señala los alcances del veto:

El derecho de veto consiste en la facultad conferida al titular del Poder Ejecutivo para realizar libremente observaciones a cualquier proyecto de ley o decreto emitido por el Legislativo, con la única limitante de que lo haga dentro de **los primeros diez días** contados a partir de que recibió el documento respectivo y, en su caso, en razón de la materia con que éste se vincule, pero sin que se advierta alguna disposición constitucional que limite el ejercicio de este derecho en cuanto a su contenido; de ahí que se presuponga la libertad que el Constituyente Permanente le ha conferido al Ejecutivo para ejercerlo, derivado de su carácter eminentemente político. En ese sentido, se concluye que el titular del Poder Ejecutivo puede realizar libremente sus observaciones a cualquier proyecto de ley o decreto, en virtud de que la interpretación efectuada en el escrito que las contiene no puede reputarse jurídica, sino política, ya que no se sustenta necesariamente en motivos de derecho, sino de oportunidad, referidos a intereses económicos, sociales, políticos, etcétera, es decir, bajo argumentos y razones políticas, y no sujetas a un método jurídico, pues sólo así el derecho de veto representa un mecanismo de control político de poderes cuyo objeto es mantener el equilibrio entre ellos, al presuponer una limitación del poder por el poder mismo, representando su ejercicio el principal contrapeso que posee el Poder Ejecutivo para frenar el exceso en el ejercicio de las funciones del Legislativo.<sup>2</sup>

Si bien esta tesis aislada ha quedado superada por la referida reforma de agosto de 2011, al considerar aún que el Ejecutivo cuenta con 10 días para realizar observaciones, el resto de la tesis establece la serie de límites a los que se encuentra sujeta la facultad conferida al titular del Poder Ejecutivo. Tal como lo establece el razonamiento jurisdiccional, no existe límite material sobre el contenido que pueden tener las observaciones del Ejecutivo. Sus observaciones pueden ser jurídicas, políticas, referirse a la oportunidad, a los intereses económicos, a cuestiones de carácter social. Es por ello que el veto es considerado un control de carácter político más que jurídico.

Las observaciones que el Ejecutivo realiza a las leyes y decretos aprobadas por el Congreso de la Unión implican enviar la totalidad del proyecto al procedimiento establecido en el apartado C del artículo 72 constitucional, referido líneas arriba. De esta forma, el trabajo legislativo, que puede incluir una gran cantidad de disposiciones perfectamente estudiadas y consensadas, se ve paralizado por lo que pudiera ser una minúscula observación de carácter técnico-jurídico.

En ese contexto, la presente iniciativa persigue dos objetivos principales:

1. Diferenciar expresa y puntualmente el **veto total** de decretos y leyes, del **veto parcial**.
2. Incorporar la posibilidad de **publicación total y parcial** de decretos y leyes aprobados, cuando hubieren sido observados por el Ejecutivo Federal.

La distinción entre **veto parcial** y **publicación parcial** es importante porque, aunque la primera sí está considerada en el texto constitucional, la segunda resulta inviable e inprocedente.

En efecto, cuando el Ejecutivo federal hace observaciones a una mínima parte de un proyecto, la totalidad del mismo sufre una suerte de parálisis hasta en tanto el Congreso de la Unión acepta dichas modificaciones mediante una votación por mayoría simple, o bien, las rechaza mediante una votación por la mayoría calificada de dos terceras partes en cada una de sus Cámaras.

En el derecho mexicano existe la figura del veto parcial en tanto que el artículo 72 textualmente establece que “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”.

No obstante, como hemos ilustrado líneas arriba, el hecho de que en el derecho mexicano exista como medio de control el veto parcial de las leyes y decretos, no implica que exista la posibilidad de hacer promulgaciones y publicaciones parciales atendiendo a las observaciones que hiciera el ejecutivo sobre las normas aprobadas.

Existen en el derecho comparado, disposiciones que permiten apoyar la idea de la necesidad de la publicación parcial de decretos observados. Por mencionar un ejemplo, en la moderna Constitución de la Nación Argentina de 1994, se prevén las figuras del veto y de la publicación parcial de leyes en los siguientes términos:

Artículo 80. Se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez días útiles. Los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante. Sin embargo, **las partes no observadas solamente podrán ser promulgadas si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado**

**por el Congreso.** En este caso será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia.

De acuerdo con la disposición transcrita de la Constitución Argentina, la validez constitucional de la promulgación parcial estaría supeditada al cumplimiento de dos condiciones:

1. Que la parte no observada [y por tanto promulgada] conserve lo que se denomina autonomía normativa.
2. Que la parte no observada [y por tanto promulgada] no se vea alterada en su espíritu ni unidad del proyecto.

Ambas condiciones son razonables pues se puede advertir que en el afán de garantizar celeridad y eficacia al trabajo legislativo de las Cámaras no se puede permitir que el Ejecutivo publique una serie de disposiciones desarticuladas o secundarias de lo que sería la totalidad del proyecto aprobado por el órgano legislativo.

En otras palabras, la posibilidad de la publicación parcial de decretos y leyes no debe servir para que el Ejecutivo federal desvirtúe el sentido de las normas, las haga inoperantes o las convierta en ley vigente pero en letra muerta desde el primer día de su publicación.

No obstante, la publicación parcial de leyes y decretos, con la obligación de ser resueltas con prontitud por el Congreso de la Unión, presenta una serie de puntos positivos más allá de los riesgos que anteriormente hemos adelantado. Por mencionar algunos:

- Promovería la creación y el perfeccionamiento de las leyes con prontitud pues obligaría a las Cámaras del Congreso a sesionar para modificar u aprobar lo observado por el Ejecutivo.
- Fomentaría la eficacia y la continuidad de la producción legislativa que realizan en conjunto las Cámaras del Congreso de la Unión y el Ejecutivo federal.
- Se traduciría en un espacio de conformidad entre las políticas públicas del gobierno federal y los objetivos originalmente planteados en los decretos y leyes propuestas.

Como bien lo establece el doctor Gregorio Badeni, académico de la Universidad de Buenos Aires:

**...la promulgación parcial presenta la virtud de preservar la eficaz continuidad de la actividad estatal. Permite ofrecer respuestas rápidas a las necesidades sociales con un ritmo acorde al que impera en la vida moderna. Por otra parte, la solución es razonable. En efecto, el veto parcial presupone la conformidad del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo con ciertos contenidos del proyecto de ley. Hay una manifestación de voluntad del órgano legislativo que es compartida parcialmente por el Poder Ejecutivo, y como las Cámaras ya no pueden modificar las partes no vetadas del proyecto, no se advierte razón alguna de carácter sustancial que impida la promulgación de esas partes cuando se respeta la Estructura general del proyecto.**

La presente iniciativa de reforma busca incorporar al texto constitucional las figuras del **veto parcial** y la consecuente **publicación parcial** de decretos observados por el constituyente. La iniciativa tendría los siguientes objetivos, características y alcances:

1. Mediante la publicación parcial de leyes y decretos observados, se lograría establecer claramente la dicotomía entre el veto parcial y el veto total como facultad del Ejecutivo federal.
2. Se promovería la continuidad y el perfeccionamiento de los decretos y leyes aprobados por las Cámaras del Congreso de la Unión, dado el grado de especialización con que cuenta la administración pública federal, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y, en general, cualquier dependencia del gobierno federal, sin generar la parálisis que en ocasiones se da cuando el Ejecutivo realiza observaciones.
3. Se fomentaría la comunicación entre los expertos del gobierno federal y las comisiones dictaminadoras en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, con pleno respeto a las atribuciones y competencias de cada instancia pública, y garantizando el principio de división funcional de poderes.

En consecuencia, en caso de que el Ejecutivo tuviera observaciones sobre una o varias disposiciones del proyecto de ley o decreto, estaría facultado para promulgar y ordenar la publicación de las no observadas, y devolverá a la Cámara de origen las observaciones hechas sobre el Proyecto, con la finalidad de continuar el procedimiento establecido en el Apartado C del artículo 72 constitucional.

Desde luego, no pasamos por alto las objeciones que se pudieran plantear frente a la posibilidad de la observación y publicación parcial de leyes y decreto, en particular, aquella relacionada con la posibilidad de que el Ejecutivo pudiera observar de tal forma la ley que pudiera hacerla inoperante.

Ante esta posibilidad, la propuesta establece que la publicación podrá hacerse, siempre que lo publicado conserve, por sí mismo, autonomía, no genere lagunas normativas y no se altera el objetivo, el sentido, ni el alcance del proyecto aprobado por las Cámaras del Congreso de la Unión.

Un segundo mecanismo de control para perfeccionar la normatividad vigente, es la atención prioritaria que ambas Cámaras del Congreso de la Unión deberán prestar a las observaciones hechas por el Ejecutivo federal, en el mismo lapso que hoy existe para la iniciativa preferente, que es de 30 días por cada una de sus Cámaras.

Desde luego, en caso de que el Congreso se encontrara en receso, se otorga la facultad a la Comisión Permanente para acordar la convocatoria a un periodo extraordinario de sesiones, señalando como objeto la atención de las observaciones hechas por el Ejecutivo al proyecto de ley o decreto.

De esta manera, se promueve la actuación inmediata, tanto del Ejecutivo federal para ejercer su atribución y realizar observaciones a los proyectos de ley y decretos, con la posibilidad de que la nueva normatividad pueda ser promulgada y publicada si no se afecta su sentido y alcance, pero además, con la oportunidad para que el Congreso de la Unión atienda con celeridad las observaciones hechas por el Ejecutivo o, en su caso, supere sus observaciones con la mayoría calificada que mandata la Constitución.

Por lo expuesto y fundado, someto a consideración de esta soberanía la presente

**Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el primer párrafo del Apartado C, se adicionan dos párrafos al Apartado A, y se adiciona un párrafo al Apartado C del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Único.** Se reforma el Apartado C del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y se adicionan un segundo y tercer párrafo al Apartado A, y un segundo párrafo al Apartado C del mismo artículo, para quedar como sigue:

## **Artículo 72. ...**

**A. ...**

**En caso de que el Ejecutivo tuviera observaciones sobre una o varias disposiciones del proyecto de ley o decreto, mandará publicar las no observadas y devolverá a la Cámara de origen las observaciones hechas sobre el proyecto para el efecto de continuar con el procedimiento establecido en el Apartado C de este artículo.**

**La publicación parcial de las disposiciones de un proyecto observado podrá realizarse siempre que lo publicado conserve por sí mismo autonomía, no genere lagunas normativas y no se altera el objetivo, el sentido, ni el alcance del proyecto aprobado por las Cámaras del Congreso de la Unión.**

**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.**

**El proyecto de ley o decreto observado parcialmente por el Ejecutivo deberá ser discutido de manera prioritaria y de forma sucesiva por ambas Cámaras del Congreso de la Unión en el lapso de 30 días en cada Cámara. En caso de que el Congreso de la Unión no se encontrare reunido, la Comisión Permanente deberá acordar la convocatoria a un periodo extraordinario de sesiones, señalando como objeto la atención de las observaciones hechas por el Ejecutivo al proyecto de ley o decreto. En caso de que el decreto fuese confirmado se deberá verificar la misma votación calificada señalada en el párrafo anterior.**

## **Artículo Transitorio**

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

**Notas:**

1 Mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2012 se reconoció el carácter laico de la República Me-



xicana. Por su parte, la reforma del 29 de enero de 2016 modificaría la nomenclatura y mención del Distrito Federal por el de Ciudad de México.

2 Registro número 167267; Novena Época; Primera Sala; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIX, Mayo de 2009; página 851; Tesis: 1a. LXXXVII/2009; Tesis Aislada.

Dado en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, el 28 de abril de 2016.— Diputado Ramón Bañales Arambula (rúbrica).»

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

---

## LEY GENERAL DE SALUD

---

«Iniciativa que reforma el artículo 310 de la Ley General de Salud, a cargo de la diputada Rosalina Mazari Espín, del Grupo Parlamentario del PRI

Rosalina Mazari Espín, diputada federal del cuarto distrito electoral por Morelos, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en este órgano legislativo, integrante de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71 fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 6 numeral 1 fracción I, 77 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 reforma el párrafo cuarto y se adiciona un quinto a la fracción II del artículo 310 de la Ley General de Salud, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

La medicina centrada en el paciente es la base fundamental del ejercicio de la medicina general moderna de buena calidad, y los consumidores quieren y tienen derecho a participar en las decisiones relativas a su tratamiento. Es por ello que el derecho a la información de la salud es un elemento clave que, partiendo de un diagnóstico y pronóstico bien informado por un profesional de la salud, permite al paciente y a sus familiares tomar decisiones acertadas sobre el tratamiento a seguir.

Es un tema identificado y reconocido por diversos foros médicos que la consulta médica no es siempre el medio a través del cual los pacientes o interesados se allegan a información sobre medicamentos y tratamientos médicos, pues los medios de comunicación y el internet hoy en día son un medio de acceso rápido a este tipo de contenidos, aunque esta información puede ser de dudosa calidad o falsa y el acceso a la misma por parte de todos los ciudadanos es poco equitativo.

En cuanto a la experiencia internacional sobre el tema, el 21 de Febrero del 2006 en Madrid, la Comisión del Euro paciente Informado definió 9 puntos de consenso sobre la Información Directa al Paciente sobre medicamentos de prescripción:<sup>1</sup>

- El ciudadano europeo tiene derecho a ser informado e implicarse en la toma de decisiones en todo lo relacionado con la salud y los medicamentos.
- La información sobre salud y medicamentos aumenta la conciencia social sobre la salud.
- La información sobre salud y medicamentos supone un beneficio para el ciudadano y una ayuda para el paciente.
- Un ciudadano informado que se hace responsable de su salud puede contribuir a un mejor funcionamiento del sistema sanitario.
- Un ciudadano informado en salud y medicamentos puede facilitar la toma de decisiones compartida con el profesional sanitario.
- El acceso del ciudadano a la información disponible actualmente sobre salud y medicamentos no es equitativo y la calidad de la información no siempre está garantizada.
- Todos los agentes involucrados en la provisión de información, incluida la industria farmacéutica, deben ser fuentes fidedignas de información sobre salud y medicamentos, pudiendo cumplir cada una de ellas misiones distintas y al tiempo complementario.
- La información sobre la enfermedad o problema de salud y las opciones posibles de su prevención y tratamiento no ha de entenderse como publicidad ya que el contenido y el fin que persiguen son distintos.

- La información sobre salud y medicamentos dirigida al ciudadano europeo debe ser regulada y garantizar que ésta sea veraz, adecuada, comprensible y actualizada.

Se puede definir a la información directa al paciente en salud y medicamentos de prescripción, como la comunicación de conocimientos que permiten ampliar o precisar los que se poseen sobre una materia determinada en cuanto al medicamento en su contexto terapéutico, permitiendo resaltar, de forma objetiva, sustentada y en lenguaje accesible, las ventajas y desventajas respecto a otros tratamientos que afecten a la vida diaria del paciente.

Se ha reconocido que la facultad de los pacientes a estar informados hoy en día es uno de los derechos fundamentales con respecto a la salud. “Así es como el consentimiento informado surge como un proceso compartido que significa, ni más ni menos, la materialización del respeto a la dignidad humana. ...Los médicos han debido adecuarse a esta realidad a la que también han contribuido los medios masivos de comunicación que provocaron un papel más activo en el paciente con relación a su propio cuerpo.”<sup>2</sup>

Es así que actualmente todos podemos acceder a información médica a través de los medios tradicionales como la televisión, el radio o los impresos como diarios o revistas, pero además de las nuevas tecnologías como el internet “Esa mayor demanda de la población al acceso de información sobre temas de salud, significa y debería ponderarse como una valiosa oportunidad para promover la salud pública mediante la prevención de enfermedades, lo que traería como consecuencia el fomento del autocuidado de la salud y la promoción de hábitos y estilos de vida más saludables, aumentando las expectativas de vida de la población”.<sup>3</sup>

Es claramente necesario que el consumidor pueda acceder a información independiente en materia de fármacos. Esta necesidad ha sido reconocida por numerosos estudios internacionales y puesta en práctica en varios países, entre ellos el Reino Unido, Australia y Estados Unidos.

Por ejemplo, por lo que se refiere a los EE.UU., cuentan con una normatividad estricta, aunque la Federal Drugs Administration (FDA) permite la publicidad en revistas impresas de los Medicamentos que requieren Receta Médica, con la obligación de señalar todos los riesgos de salud, nombre genérico del medicamento, permiso de autorización y laboratorio, entre otras características.

Esto nos hace reflexionar sobre la importancia que conlleva proporcionar mayor información al consumidor de medicamentos, por lo que de optar por este mecanismo, esta tendrá que ser revisada de forma minuciosa por lo que se refiere al valor educativo que potencialmente produzcan entre la población, así como la exactitud y calidad que debe contener.

Sin embargo, también vale la pena aducir dentro de las ventajas que implica esta apertura en cuanto a la información, que mediante ella se da a conocer al público en general los principales avances en el ámbito de los tratamientos.

Luego entonces, es clara la necesidad de los consumidores de contar con fuentes de información suficientes con el objetivo de arribar a un estadio de toma de decisiones informada y compartida, reflejando de ese modo, la naturaleza cambiante de la atención médica.

En este mismo orden de ideas, la Organización Mundial de la Salud (OMS), al igual que las leyes españolas, apuestan por un uso racional de los medicamentos, entendiendo a este último como un “instrumento de salud” y no como un bien de consumo, por lo que su uso debe adecuarse a las necesidades de cada individuo. Sin embargo, el creciente protagonismo de las empresas farmacéuticas conduce a situaciones donde los criterios del mercado pueden entrar en conflicto con los aspectos éticos o las prioridades de Salud Pública.

La OMS ve en la automedicación responsable una fórmula válida de atención a la salud en las sociedades desarrolladas. La automedicación se ha definido de forma clásica como: “el consumo de medicamentos, hierbas y remedios caseros por propia iniciativa o por consejo de otra persona, sin consultar al médico”. Hoy en día, la automedicación responsable debería ser entendida como: “la voluntad y capacidad de las personas o pacientes para participar de manera inteligente y autónoma (informados) en las decisiones y en la gestión de las actividades preventivas, diagnósticas y terapéuticas que les atañen”. Según esta definición, para una automedicación responsable es necesario realizar un importante esfuerzo en la formación de la población, en cuanto al manejo de su salud.

Sobre este particular, conviene resaltar que no toda automedicación es inadecuada por sí misma; se debe abogar por una “automedicación responsable”. Las diferencias entre este tipo de automedicación y la clásica se encuentran principalmente en los siguientes puntos:

- La automedicación responsable requiere un conocimiento previo de los síntomas (leves y menores) hacia los que van dirigidos los medicamentos (Asociación Médica Mundial, 2002).
- Se contraponen a la autoprescripción, o uso indiscriminado de fármacos sin indicación ni supervisión facultativa (“por indicación de un familiar o conocido”).
- Incrementa la autonomía y responsabilidad de las personas en su salud.
- Para fomentar una automedicación responsable, el mayor esfuerzo radica en la educación para la salud: “enseñar a automedicarse”.
- Información sobre la enfermedad: su origen, gravedad y complicaciones: debe usarse un lenguaje sencillo.
- Consejo terapéutico sobre el fármaco, la dosis, los efectos adversos, la duración y la actuación a realizar si existe mejoría o agravamiento del proceso patológico. Para ello se requiere un lugar con medios apropiados y asegurar la confidencialidad de los datos.
- Educación: qué hacer en episodios similares y qué fármacos tomar; identificación de signos de alarma que obligan a consultar al médico, actitud positiva frente a la auto-observación, favorecer la colaboración y la comunicación.

Retomando el caso español, el día de hoy existen por ejemplo los denominados medicamentos para el autocuidado de la salud (MAS), los que suponen un recurso de gran valor a la hora de fomentar la autonomía del paciente ante la aparición de síntomas menores, pero ésta no es la única ventaja que presentan. Su importancia a la hora de evitar el colapso de las consultas de atención primaria y para reducir el gasto sanitario del Sistema Nacional de Salud es una realidad constatada.

En el ámbito del presente proyecto, cabe traer a colación una definición del concepto publicidad, mencionando que la Directiva 2001/83/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de noviembre de 2001, por la que se establece un código comunitario sobre medicamentos para uso humano, recoge en su artículo 86 la definición de publicidad de medicamentos en los siguientes términos: “toda forma de oferta informativa, de prospección o de incitación

destinada a promover la prescripción, la dispensación, la venta o el consumo de medicamentos”

### **Problemática identificada**

El hábito en el consumo de medicamentos está cambiando al igual que las exigencias de la demanda de los consumidores respecto a la obtención de todo tipo de productos en la red.

La venta de medicamentos ha irrumpido también en Internet. En los últimos años el volumen del comercio electrónico en general ha incrementado y no parece lógico suponer que la industria y el sector farmacéutico en un sentido amplio vayan a quedarse al margen de esta tendencia. La comercialización de la venta de productos farmacéuticos al consumidor por este medio se encuentra todavía en una fase inicial.

En México, recientemente la Asociación Nacional de Farmacias (Anarfamex), alertó a la población sobre la venta de medicamentos a través de internet. Al respecto, se tiene conocimiento que desde hace aproximadamente tres años, empresas “de dudosa procedencia” ofertan fármacos de venta controlada y libre a través de Internet y añadió que pese a que algunos son más caros que aquellos que se expenden en establecimientos y farmacias acreditadas por la autoridad sanitaria, la gente los compra debido a que se les proporciona información falsa respecto a sus cualidades terapéuticas, siendo alrededor de “250 empresas fantasma” que venden medicinas a través de la red; entre ellas para tratar enfermedades crónico-degenerativas, como la diabetes y la hipertensión, así como para tratar la disfunción eréctil.

En ese tenor, con el objetivo de fortalecer la vigilancia conjunta sobre la venta de medicamentos por internet y reducir riesgos a la salud de sus poblaciones, las agencias sanitarias de México, España, Colombia, Paraguay y Centroamérica, representada por El Salvador, suscribieron a inicios del presente año, una Carta de Intención. El citado Acuerdo fue firmado por lo que respecta a nuestro país, por el titular de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris), quien destacó que con este frente regional sanitario en contra de la publicidad engañosa de medicinas que circula por la Red, se busca proteger la salud de 230 millones de consumidores de los países firmantes.

Las agencias sanitarias acordaron crear un Observatorio Regional para vigilar la venta de medicinas a través de Internet y establecerán mecanismos legales, con el fin de combatir la publicidad engañosa, al tiempo que comunicarán oportunamente a la población los riesgos de consumir fármacos sin aval científico.

Nacionalmente, el propio titular de Cofepris señaló que la publicidad engañosa por Internet se ha combatido intensamente con un monitoreo efectivo y con acuerdos firmados con empresas, como Mercado Libre y Segunda Mano, así como el apoyo de la Policía Cibernética.

Parece impostergable la revisión integral de la legislación nacional, a la luz de estas conductas que ya se están llevando a cabo en nuestro país debido a los avances tecnológicos, no obstante encontrarse prohibidas algunas de ellas, conforme a su texto vigente. Aunque hoy en día no hay una regulación especial para lo que se puede o no publicitar por internet, es importante plasmar estos datos en esta iniciativa propuesta, pues quedan como un precedente sobre cómo se encuentra hoy en día el comercio electrónico de los medicamentos de todo tipo y las repercusiones a la salud que ello puede generar.

En ese contexto, con el afán de adaptar el marco legislativo nacional a los fenómenos sociales en este rubro, buscando proteger los intereses de los consumidores de este país, en el Partido Verde consideramos que es necesario realizar una valoración seria y objetiva respecto de la manera sobre como nuestra legislación regula la publicidad de medicamentos a la sociedad, especialmente aquellos que por disposición expresa de la ley no son susceptibles de ser difundidos a la población en general, es decir, los que requieren receta médica para su venta al consumidor.

A través de la presente iniciativa, se propone que en los términos de la Ley General de Salud, tratándose de aquella publicidad dirigida a la población en general referente a los medicamentos que requieran receta médica, se realizará exclusivamente por medios impresos, debiendo contener además de la leyenda visual “Consulte a su médico”, otras leyendas de advertencia que determine la Secretaría de Salud y las que correspondan conforme a su naturaleza, la advertencia de sus riesgos o efectos secundarios, la Secretaría de Salud vigilará el cumplimiento de lo anterior con base en las disposiciones reglamentarias que emita para ello. Lo anterior con el fin de allegar al paciente e interesados a una información sustentada médicamente y lo suficientemente completa respecto a los beneficios y efectos

secundarios que implique, y no dejarlo simplemente con aquella a la que pueda allegarse a través de internet que, como ya se ha dicho, en muchas ocasiones puede ser errónea, ineficiente o contraproducente.

### Marco normativo

Dentro del marco jurídico de nuestro país, el tema de la publicidad de medicamentos se encuentra regulado fundamentalmente por el artículo 310 de la Ley General de Salud, así como en el Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Publicidad, específicamente en sus artículos 40 al 51, circunscribiendo nuestro estudio por naturaleza y competencia, exclusivamente al dispositivo de la Ley General en cuestión, mismo que dispone:

Ley General de Salud.

“Artículo 310.- En materia de medicamentos, remedios herbolarios, equipos médicos, prótesis, órtesis, ayudas funcionales e insumos de uso odontológico, materiales quirúrgicos y de curación y agentes de diagnóstico, la publicidad se clasifica en:

I. Publicidad dirigida a profesionales de la salud, y

II. Publicidad dirigida a la población en general.

La publicidad dirigida a profesionales de la salud deberá circunscribirse a las bases de publicidad aprobadas por la Secretaría de Salud en la autorización de estos productos, y estará destinada exclusivamente a los profesionales, técnicos y auxiliares de las disciplinas para la salud.

La publicidad a que se refiere el párrafo anterior, no requerirá autorización en los casos que lo determinen expresamente las disposiciones reglamentarias de esta Ley.

La publicidad dirigida a la población en general sólo se efectuará sobre medicamentos de libre venta y remedios herbolarios, y deberá incluirse en ella en forma visual, auditiva o ambas, según el medio de que se trate, el texto: Consulte a su médico, así como otras leyendas de advertencia que determine la Secretaría de Salud.

Ambas se limitarán a difundir las características generales de los productos, sus propiedades terapéuticas y mo-

dalidades de empleo, señalando en todos los casos la conveniencia de consulta médica para su uso.”

Como se advierte del artículo transcrito, en el texto vigente de la Ley General de Salud sólo existe la posibilidad de llevar a cabo la publicidad de medicamentos de libre venta y remedios herbolarios, estableciéndose también la obligación de incluir en ella en forma visual, auditiva o ambas, según el medio de que se trate, el texto: Consulte a su médico, así como alguna otras leyenda de advertencia determinada por la Secretaría de Salud.

### **Objetivo de la propuesta**

En el cuerpo de la presente iniciativa se han dejado de manifiesto los antecedentes y argumentos que nos permiten comprender la transformación en los mecanismos de venta de medicamentos en todo el mundo, fenómeno del cual nuestro país obviamente no es la excepción.

De igual manera, se expuso ya la trascendencia en la medicina moderna, más aun con la creciente aparición y desarrollo de numerosos padecimientos entre la sociedad mexicana, de enfocar la atención directamente en el paciente, como actor protagónico en la atención dentro de esta materia.

Consecuentemente, resulta una prioridad enaltecer el derecho a la información sobre salud y medicamentos como una prerrogativa de todo Estado democrático, convirtiéndose en un elemento medular para el paciente, que con ello podría tener una participación más activa en la toma de decisiones que afectan a su salud, a través del mayor suministro de información acerca de su enfermedad, diagnóstico, pronóstico y tratamiento.

Esto reiterando el concepto de los medicamentos como un bien social, por lo que invariablemente y en todo momento, deberán ser tratados como tales y no como simples productos de consumo.

En ese sentido y de manera no menos sustantiva, debe recordarse que el Estado será garante en todo momento de que la información que se envíe a la población a través de los mensajes publicitarios respectivos continúe reuniendo los requisitos mínimos de calidad, veracidad, suficiencia, actualización y asequibilidad.

Conforme a los argumentos que se acaban de precisar, es que el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario

Institucional, a fin de contrarrestar los riesgos actuales de la libertad de información a los pacientes, concretamente la que se genera por internet, y buscando que el Estado Mexicano continúe con la tutela del derecho humano a la salud, consagrado en el párrafo cuarto del artículo 4º constitucional, propone que se incluyan exclusivamente dentro de la publicidad en medios impresos (revistas, folletos, etc.), también los medicamentos que requieran receta para su venta o disposición final, esto con la evidente obligación de quienes los emitan de advertir al consumidor de forma precisa sobre sus riesgos o efectos secundarios.

De igual manera, cabe mencionar que se tiene conocimiento de que la propia COFEPRIS ve factible y positivo hacer una adecuación a la ley y reglamento en la materia, ya que con ese objetivo, adicionalmente se conseguirían los siguientes beneficios sociales: a) Los consumidores tendrían mayor información de los medicamentos que requieren receta médica; b) se desincentivaría la automedicación dado que se conocerían los riesgos de estos medicamentos al leer la revista o folleto respectivo; c) al provenir la información directamente de los laboratorios, se reduciría la práctica de buscar otras fuentes de información generalmente no regulada (como el caso de Internet, que podría no ser precisa e inclusive veraz); d) se brindará mayor información sobre los medicamentos; e) la publicidad ayudará a las personas a obtener la atención médica necesaria en una fase más precoz; f) los anuncios conducirán a un mejor cumplimiento de la terapéutica, y g) se necesita una prescripción posterior del médico, de modo que el paciente estará todavía protegido.

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

### **Decreto por el que se reforma el párrafo cuarto y se adiciona un quinto a la fracción II del artículo 310 de la Ley General de Salud**

**Artículo Único.** Se reforma el párrafo cuarto y se adiciona un quinto a la fracción II artículo 310 de la Ley General de Salud, para quedar como sigue:

**Artículo 310.** En materia de medicamentos, remedios herbolarios, equipos médicos, prótesis, órtesis, ayudas funcionales e insumos de uso odontológico, materiales quirúrgicos y de curación y agentes de diagnóstico, la publicidad se clasifica en:

I. Publicidad dirigida a profesionales de la salud, y

## II. Publicidad dirigida a la población en general.

La publicidad dirigida a profesionales de la salud deberá circunscribirse a las bases de la publicidad aprobadas por la Secretaría de Salud en la autorización de estos productos, y estará destinada exclusivamente a los profesionales, técnicos y auxiliares de las disciplinas para la salud.

La publicidad a que se refiere el párrafo anterior, no requerirá autorización en los casos que lo determinen expresamente las disposiciones reglamentarias de esta Ley.

En el caso de la publicidad dirigida a la población en general, **específicamente en los** medicamentos de libre venta y remedios herbolarios, deberá incluirse en ella en forma visual, auditiva o ambas, según el medio de que se trate el texto: Consulte a su médico, así como otras leyendas de advertencia que determine la Secretaría de Salud.

**Tratándose de los medicamentos que requieran receta médica, su publicidad se realizará exclusivamente por medios impresos, debiendo contener además de la leyenda visual a que se refiere el párrafo anterior, así como las que correspondan conforme a su naturaleza, la advertencia de sus riesgos o efectos secundarios. La vigilancia del cumplimiento de lo anterior, será llevada a cabo por la Secretaría de Salud, en términos de las disposiciones reglamentarias respectivas.**

Ambas se limitarán a difundir las características generales de los productos, sus propiedades terapéuticas y modalidades de empleo, señalando en todos los casos la conveniencia de consulta médica para su uso.

### Transitorio

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

### Notas:

1 Consultar en: [http://ec.europa.eu/health/ph\\_overview/other\\_policies/pharmaceutical/docs/R-064b\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/health/ph_overview/other_policies/pharmaceutical/docs/R-064b_es.pdf)

2 María Cristina Cortesi, El derecho a la información de los pacientes y la publicidad e información sobre medicamentos. Consultar en:

<http://www.bioetica-debat.org/modules/news/print.php?storyid=165>

3 Ídem.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de abril de 2016.— Diputada Rosalina Mazari Espín (rúbrica).»

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

---

### CÓDIGO PENAL FEDERAL

---

«Iniciativa que reforma el artículo 202 del Código Penal Federal, a cargo del diputado Carlos Bello Otero, del Grupo Parlamentario del PAN

El que suscribe, Carlos Bello Otero, diputado integrante de la LXIII Legislatura, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo señalado 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 siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 202 del Código Penal Federal, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

Con motivo de la celebración del día en el que se reconoce y celebra a los infantes en diversas partes del mundo (México lo celebra el 30 de abril Día del niño; fue el 20 de noviembre de 1959 cuando se aprobó la Declaración de los Derechos de los Niños), el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional reconoce al igual que la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (Pacto de San José), en su artículo 19: “Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del estado”.

La UNICEF estima que en México, 62 por ciento de los niños y niñas han sufrido maltrato en algún momento de su vida; 10.1 por ciento de los estudiantes han padecido algún tipo de agresión física en la escuela; 5.5 por ciento ha sido

víctima de violencia de sexual y 16.6 por ciento de violencia emocional.

En México, solo 8.9 de los delitos sexuales se denuncian ante autoridad, de acuerdo con cifras recientes del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), aún existen serias dificultades para la atención de las víctimas o establecer protocolos de apoyo, debido a lo variado de los códigos penales en cada estado.

Según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2015 (Envipe 2015), sólo 87 mil 404 personas de un total de 979 mil 469 que sufrieron algún tipo de abuso, hostigamiento, estupro, violación o acoso sexual, decidieron levantar una averiguación previa ante el Ministerio Público, es decir, 91.1 por ciento restante (892 mil 92 agredidos) guardan silencio sobre el hecho.

A pesar del alto número de delitos sexuales que se registran en el país año con año y de los que logran llegar a un expediente de investigación, que no son menos de 80 mil el número personas en las cárceles mexicanas por alguna falta de tipo sexual, es reducido en comparación con los ataques. Las estadísticas del Inegi señalan que en 2014, había 7 mil 510 reclusos purgando una sentencia por algún delito sexual. Por violación 3 mil 947; por abuso 2 mil 396 personas; y por acoso 40, entre otros.

En recientes días se exhibieron varios tipos de agresiones a menores, como el de la menor Daphne, joven violada por “Los Porkys” en Veracruz (enero de 2015), “Es mentira que hay opacidad, es mentira que haya dilación, se está haciendo una investigación seria y tenemos el más alto compromiso con la víctima para que tenga justicia”, aseguró el fiscal de Veracruz, Luis Ángel Bravo, sobre el caso de la menor víctima de violación por parte de cuatro jóvenes en esa entidad, o qué decir del pederasta canadiense Walter Zuk, quien fue grabado y fotografiado besando a dos menores de 3 años en Acapulco, Guerrero, (27 de marzo de 2016), **le fue dictado el auto de formal prisión a Walter Zuk por los delitos de abuso sexual y corrupción de menores de edad. El dictamen fue emitido por la juez quinto en materia penal, Beatriz Fuentes Navarro**, quien además precisó que el inculcado apelará, aunque el abogado de Zuk aceptó que el proceso podría demorar entre dos o tres meses, y el más reciente caso de un presunto **pederasta manoseando a una niña** de entre 4 y 5 años de edad, en un **restaurante de Villahermosa, Tabasco**, cuando éste departe en una mesa con unas cinco personas. El fiscal

**Fernando Valenzuela Pernas** informó que ya están investigando con los dueños del restaurante y los meseros la identidad del presunto abusador, y advirtió que en Tabasco la pederastia se castiga con 15 a 20 años de cárcel.

Es por ello, que la presente iniciativa es de gran importancia. En nuestro país se han detectado casos serios de pornografía infantil, lo cual se encuentra penado por nuestra legislación.

Sin embargo, las condenas son bajas para la clase de delito que ejecutan este tipo de delincuentes y grupos organizados que lucran con este tipo de explotación sexual de menores.

La Convención sobre los Derechos de los Niños en su artículo 34 establece: El derecho a la protección contra el abuso sexual

- **El estado debe protegerte contra toda forma de abuso o violencia sexual.**
- **Los países deben trabajar juntos con el objetivo de establecer las medidas necesarias para:**
  - a. **Evitar que seas alentado u obligado a realizar actividades sexuales ilegales;**
  - b. **Evitar que seas utilizado para la prostitución;**
  - c. **Evitar que seas utilizado para producciones pornográficas (fotos o videos).**

Como lo establece la convención anteriormente referida, lo que se protege en este tipo de delitos es el derecho con el que cuenta el menor para que no se vulnere su desarrollo sexual.

En Acción Nacional se busca la protección de la dignidad de las personas, pero en especial de los grupos vulnerables, como son los menores, entre otros.

En igual sentido, la segunda Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993) puntualizó que deben reforzarse los mecanismos y programas nacionales e internacionales de defensa y protección de los niños, en particular las niñas, niños, abandonados, menores en situación de calle y los menores explotados económica y sexualmente, incluidos los utilizados en la pornografía y la prostitución in-

fantil o la venta de órganos, los niños víctimas de enfermedades, en particular de VIH/Sida, los niños refugiados y desplazados, los detenidos, los que tienen situaciones de conflicto armado y los niños víctimas del hambre y la sequía.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su opinión consultiva OC-17/2002 del 28 de agosto de 2002, elaboró un informe en relación a la condición jurídica y derechos humanos del niño, cuando los niños son víctimas de abusos, no sólo les causa daños psicológicos, físicos y morales, sino que además los expone a enfermedades de transmisión sexual, acentuando aún más el peligro que corre su vida. Lamentablemente, estos hechos muchas veces quedan en el entorno familiar y en otros casos el estado no actúa, aunque se encuentre facultado a ejercer los mecanismos adecuados para su protección. Asimismo, los mecanismos sancionadores en contra de los victimarios carecen de efectividad, negando el acceso a la justicia y contrariando toda idea de protección de la niñez.

Por lo anteriormente expuesto, el suscrito diputado Carlos Bello Otero, somete a la consideración de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de

### Decreto

**Único. Se reforma y adiciona el artículo 202 párrafo primero, segundo y tercero del Código Penal Federal**

**Artículo 202.** Comete el delito de pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, quien procure, obligue, facilite o induzca, por cualquier medio, a una o varias de estas personas a realizar actos sexuales o de exhibicionismo corporal con fines lascivos o sexuales, reales o simulados, con el objeto de video grabarlos, fotografarlos, filmarlos, exhibirlos o describirlos a través de anuncios impresos, transmisión de archivos de datos en red pública o privada de telecomunicaciones, sistemas de cómputo, electrónicos o sucedáneos. Al autor de este delito se le impondrá pena **de diez a veinte años de prisión, de ochocientos a dos mil días de multa y de la reparación del daño que se haya provocado.**

A quien fije, imprima, video grabe, fotografie, filme o describa actos de exhibicionismo corporal o lascivos o sexuales, reales o simulados, en que participen una o varias per-

sonas menores de dieciocho años de edad o una o varias personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o una o varias personas que no tienen capacidad para resistirlo, se le impondrá la pena **de diez a veinte años de prisión, de ochocientos a dos mil días de multa, el decomiso o decomiso por valor equivalente de los objetos, instrumentos y productos del delito y a la reparación del daño que se haya provocado.**

La misma pena se impondrá a quien reproduzca, almacene, distribuya, venda, compre, arriende, exponga, publicite, transmita, importe o exporte el material a que se refieren los párrafos anteriores.

### Transitorio

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

### Fuentes

- 1 Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.
  - 2 A/CONF.157/23, Conferencia Mundial de Derechos Humanos Viena, 1993.
  - 3 Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (Pacto de San José).
  - 4 Forbes México.
  - 5 Inegi 2014.
- Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de abril de 2016.— Diputado Carlos Bello Otero (rúbrica).»

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



## LEY FEDERAL DE FOMENTO A LAS ACTIVIDADES REALIZADAS POR ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL

«Iniciativa que reforma los artículos 5 de la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil y 70 de la Ley General de Desarrollo Social, a cargo de la diputada Gabriela Ramírez Ramos, del Grupo Parlamentario del PAN

La que suscribe, Gabriela Ramírez Ramos, diputada federal de la LXIII Legislatura del Honorable Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 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 del pleno de esta Honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción XIX del artículo 5 de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil y se adiciona el artículo 70 de la Ley General de Desarrollo Social, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

En junio del presente año habrá comicios electorales en 13 entidades federativas estarán en juego 12 gubernaturas, 388 diputaciones y 965 ayuntamientos. Este contexto es propicio para el uso electoral de los programas sociales, para el intercambio de favores por votos. Ante elecciones cada vez más competidas, donde la diferencia entre el candidato ganador y el perdedor es de pocos votos, la posibilidad de usar los programas sociales para conseguir votos es una práctica recurrente que va en aumento.

Para tratar de combatir la corrupción y el uso político de los programas, se han diseñado y desarrollado diversas acciones de gobierno con resultados variables. Una de estas acciones es la Contraloría Social. La Contraloría Social se puede definir como un mecanismo institucionalizado de participación ciudadana que busca que los ciudadanos (organizados o no) incidan en la esfera pública mediante el control, vigilancia y evaluación de las acciones de los programas de gobierno, principalmente.<sup>1</sup> Es decir, por acciones de Contraloría Social se entiende como aquellos mecanismos de participación ciudadana institucionalizada para la rendición de cuentas, donde los beneficiarios directos de

los programas sociales, organizaciones de la sociedad civil o ciudadanos individuales vigilan que la ejecución de los programas se lleve de acuerdo a las normas vigentes, con transparencia y honestidad. Es una forma de participación social específica en la que individuos o grupos planean, controlan y vigilan las acciones que ellos mismos o el gobierno realizan para el beneficio de las comunidades.

La Contraloría Social actualmente se encuentra inserta y está regulada en México por un marco normativo que incluye los artículos 6 y 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos donde se establece la primacía de los derechos constitucionales a la información, de petición y de participación de diversos sectores de la sociedad:

a) Artículo 6o. Garantía del derecho de acceso a la información pública, por parte de las instituciones públicas de todo orden de gobierno.

**Artículo 6o.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

b) Artículo 8o. Garantía del derecho de petición, mediante el cual los funcionarios y empleados públicos responden a las solicitudes formuladas por la ciudadanía.

**Artículo 8o.** Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

También son relevantes en este tema las disposiciones de la Ley General de Desarrollo Social en los artículos 69 al 71. En particular, el artículo 69 define a la Contraloría Social

“como el mecanismo de los beneficiarios, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social”.

Lamentablemente en nuestro país, el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas ha sido una tarea casi exclusiva de los políticos, ha habido pocos espacios para la incorporación de los ciudadanos. En consecuencia, una manera de acercarse a un mejor la formulación de las políticas públicas, es a través de ejercicios sistemáticos de vigilancia y monitoreo que permita a los ciudadanos interesados conocer y evaluar el trabajo que realiza el gobierno y que impacta directamente en su nivel de vida.

Ciertamente, de manera reciente las Secretarías de Desarrollo Social y de la Función Pública, lanzaron un nuevo esquema de la Contraloría Social para impulsar la vigilancia de los programas sociales. De acuerdo a sus atribuciones, estas instancias tendrán la facultad de recibir quejas de ciudadanos sobre el manejo de los programas a través de 138 mil comités, que involucran a medio millón de contralores sociales que actuarán en las 32 entidades del país.<sup>2</sup> Con el fin de garantizar un resultado más óptimo en este proceso, las quejas presentadas serán turnadas al Órgano Interno de Control de la Sedesol. Con este esquema de Contraloría Social se pretende que los ciudadanos coadyuven con la Secretaría y los organismos sectorizados a vigilar que los programas sociales se implementen y ejecuten de manera adecuada.

Este tipo de medidas, aunadas a las de blindaje electoral que aplica la Sedesol son de vital importancia de cara a los procesos electorales del presente año. Sin embargo y pese al marco normativo existente, en la actualidad todavía es limitado el impacto que pueden tener los ciudadanos en acciones que tengan incidencia en la política pública, y que además lo hagan de manera sostenida. Esto obedece a la forma en que se toman las decisiones de política pública en nuestro país, que excluyen en su gran mayoría la participación de otros grupos ajenos al gobierno.

Lo anterior hace necesario repensar la figura de la Contraloría Social y ampliar sus horizontes. Muchas de las innovaciones en materia de participación social son justamente eso, buenas prácticas que no han conseguido generalizarse, hoy debe revisarse para incorporar nuevos mecanismos de control democrático.

La Contraloría Social requiere entonces, de la existencia en las organizaciones de capacidades técnicas, políticas y organizativas, así como disponibilidad de recursos (humanos, materiales y financieros). Es muy importante considerar que para poder lograr un desempeño exitoso en este tipo de iniciativas se necesita contar con competencias para el acceso y análisis de información pública (incluyendo análisis de presupuesto-gasto público), para el diseño y la gestión de estrategias mediáticas, habilidades de negociación y cabildeo, conocimiento de la administración pública, capacidad de articulación con otros actores y posibilidad de implementar las iniciativas en un horizonte a largo plazo.

En vista de lo anterior, la actuación de los comités de Contraloría Social de manera aislada, o de un grupo reducido de individuos, es insuficiente por sí mismos para lograr generar la presión que se necesita para un cambio en cursos de acción gubernamental.

Tenemos la necesidad de asignar recursos presupuestales para apoyar la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en labores relacionadas con la Contraloría Social, especialmente en su papel de capacitación y asesoría de los Comités integrados por los beneficiarios de los programas. Dado el bajo nivel de escolaridad de los beneficiarios y a sus condiciones de pobreza es muy difícil que puedan constituirse por sí mismos, o con un apoyo hipotético de los ayuntamientos en contralorías sociales efectivas, que puedan llenar los requisitos que tienen que cumplir, por lo que resulta indispensable el apoyo de organizaciones independientes y autónomas de la administración pública y de los partidos políticos.<sup>3</sup> Como ya habíamos señalado anteriormente, el uso de los programas sociales para campañas políticas es un mal recurrente en nuestro país que puede y debe ser combatido con la participación activa de las OSC. No obstante, si no existen fondos públicos para esta tarea, es poco probable que se pueda desarrollar un esquema nacional de Contraloría Social, que sea efectivo, transparente y profesional.

En este sentido, se considera necesario adecuar la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, para que la sociedad pudiera asociarse y organizarse para fortalecer este mecanismo y volverlo más eficaz.

Es preciso recordar que la ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil promulgada en el año 2004, representó un avance im-

portante en el proceso de evolución de la sociedad civil en México, en vistas de que se constituyó como un referente de gobernabilidad democrática y en una base estable y permanente de impulso al desarrollo social a través de la participación organizada de la ciudadanía, donde se institucionalizó la participación del tercer sector haciéndolos sujetos a derechos y obligaciones. La ley reconoce derechos y obligaciones de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), más allá del derecho de la libre asociación garantizado en el artículo 9o. de la Constitución Política de México. Entre los derechos reconocidos están: 1) participar en la planeación, ejecución y seguimiento de políticas públicas, en órganos de consulta y en mecanismos de contraloría social; 2) recibir apoyos y estímulos públicos; 3) gozar de incentivos fiscales; 4) coadyuvar en la prestación de servicios públicos; 5) acceder a los beneficios de convenios o tratados internacionales; y 6) recibir asesoría de dependencias públicas, entre otros.

Una de las más destacadas aportaciones de la LFOCS es que define a las OSC como aquellas agrupaciones u organizaciones mexicanas que realicen actividades enumeradas en el artículo 5 de la ley, de manera no lucrativa y apartidista:

Artículo 5. Para efectos de esta ley, las actividades de las organizaciones de la sociedad civil objeto de fomento son las siguientes:

**I.** Asistencia social, conforme a lo establecido en la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social y en la Ley General de Salud;

**II.** Apoyo a la alimentación popular;

**III.** Cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público;

**IV.** Asistencia jurídica;

**V.** Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas;

**VI.** Promoción de la equidad de género;

**VII.** Aportación de servicios para la atención a grupos sociales con capacidades diferentes;

**VIII.** Cooperación para el desarrollo comunitario;

**IX.** Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos;

**X.** Promoción del deporte;

**XI.** Promoción y aportación de servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias;

**XII.** Apoyo en el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección del ambiente, la flora y la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario, de las zonas urbanas y rurales;

**XIII.** Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico;

**XIV.** Fomento de acciones para mejorar la economía popular;

**XV.** Participación en acciones de protección civil;

**XVI.** Prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento por esta ley;

**XVII.** Promoción y defensa de los derechos de los consumidores;

**XVIII.** Acciones que promuevan el fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana, y

**XIX.** Las que determinen otras leyes.

De las actividades enumeradas destaca que no existe alguna definida específicamente para fomentar las actividades relacionadas con la Contraloría Social, por lo que se plantea modificar la fracción XIX para que los ciudadanos de forma organizada puedan acceder a los recursos necesarios para que puedan emprender proyectos que tengan como objetivo el fortalecimiento del control, la vigilancia y la evaluación de los programas sociales por parte de la ciudadanía, facilitará que la política social se cumpla de acuerdo a sus objetivos, se ejecute de forma transparente, se rinda cuentas y se protejan los derechos ciudadanos.

La información disponible constata que los mexicanos tenemos una baja participación en acciones civiles; que la participación es informal y se hace de manera individual; y que preferimos dar dinero a ser voluntario en alguna insti-

tución. Este panorama nos advierte de la necesidad de fomentar la organización y participación de los ciudadanos, particularmente en problemáticas que los atañen directamente, por ejemplo, se precisa de una mayor organización que permita, la identificación de deficiencias de la política social, la denuncia, la presentación de quejas, la corrección de procedimientos administrativos y la sanción de conductas ilícitas en el manejo de los programas sociales, entre otros.

La participación ciudadana en la política social es una de las tareas pendientes a nivel nacional. De acuerdo con Transparencia Mexicana, sólo 36 por ciento de los 1,548 programas sociales en operación reportaron mecanismos de participación social. De todos estos programas, sólo presentaban mecanismos de contraloría social un número similar: 38.1 por ciento. Donde se profundizan las diferencias es entre los programas federales y los estatales. Mientras que 83.3 por ciento de los programas sociales federales tenía incorporada la contraloría social a su operación, sólo 35.9 por ciento de los programas estatales había considerado este mecanismo de control democrático.<sup>4</sup>

Como indican las cifras antes descritas, la participación ciudadana en la supervisión y en la vigilancia de los programas sociales todavía no es integral. Tenemos entonces la necesidad de incrementar y mejorar la participación ciudadana en los programas sociales. En nuestro país han surgido un número importante de programas estatales y municipales que no cuentan con mecanismos de control social distintos a los relacionados con la cuenta pública de los Estados. En la medida en que se incremente la participación ciudadana en los programas sociales, y de manera más amplia, en la política social, crecerá la probabilidad de éxito de los programas y acciones para el desarrollo social. Los ciudadanos, desde la posición que ocupan en la sociedad, serán cada vez más corresponsables del desarrollo y bienestar de México.

La propuesta que presentamos a través de la presente iniciativa modifica la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFOSC) a fin de que los ciudadanos cuenten con un instrumento normativo más para incidir en el mejoramiento control y monitoreo del gasto social. Es por ello que necesitamos promover la participación ciudadana y brindar un mayor empoderamiento a los ciudadanos, y coadyuvar con los beneficiarios o titulares de los derechos de los programas sociales en todas aquellas acciones que incidan en el control, vigilancia y evaluación de los programas de gobierno.

Es por todo lo anteriormente expuesto que sometemos a consideración del pleno de esta Honorable Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforma la fracción XIX del artículo 5 de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil y se adiciona el artículo 70 de la Ley General de Desarrollo Social**

**Artículo Primero.** Se reforma la fracción XIX del artículo 5 de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, para quedar como sigue:

**Artículo 5.** Para efectos de esta ley, las actividades de las organizaciones de la sociedad civil objeto de fomento son las siguientes

I. a XVIII. ...

**XIX. Apoyo para las actividades relacionadas con la Contraloría Social y todas aquellas acciones que incidan en la esfera pública mediante el control, vigilancia y evaluación de los programas de gobierno y,**

**XX.** Las que determinen otras leyes.

**Artículo Segundo.** Se adiciona el artículo 70 de la Ley General de Desarrollo Social, para quedar como sigue:

**Artículo 70.** El gobierno federal impulsará la Contraloría Social y le facilitará el acceso a la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

**Promoverá la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil y de la ciudadanía en general, en el cuidado y vigilancia de los programas sociales y determinará, en coordinación con las entidades y dependencias del gobierno federal, que tengan a su cargo programas sociales, los requisitos, instrumentos y mecanismos para la Contraloría Social.**

**Artículo Transitorio**

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

**Notas:**

1 Sergio Rivera (2012). *Participación Ciudadana y Combate a la corrupción*. Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas A.C. México, D.F.

2 <https://www.gob.mx/sedesol/prensa/sedesol-refuerza-su-esquema-de-contraloria-social-para-mejorar-el-uso-de-los-programas>

3 En este sentido, ver *La Contraloría Social: un derecho de la Sociedad Civil en México*. USAID –ICNL. México, D.F, 2006.

4 Véase la serie analítica de sobre la institucionalidad de los programas sociales de Transparencia Mexicana: [www. tm.org.mx](http://www.tm.org.mx)

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de abril de 2016.— Diputado Gabriela Ramírez Ramos (rúbrica).»

### **Se turna a las Comisiones Unidas de Gobernación y de Desarrollo Social, para dictamen.**

---

#### **CÓDIGO PENAL FEDERAL**

---

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal, a cargo del diputado Joaquín Jesús Díaz Mena, del Grupo Parlamentario del PAN

El suscrito, Joaquín Jesús Díaz Mena, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el capítulo VII, “Robo, usurpación, sustitución, suplantación de identidad”, al título vigésimo segundo del Código Penal Federal, al tenor de la siguiente

#### **Exposición de Motivos**

En México, un delito cuyo crecimiento ha sido exponencial en los últimos años y afecta severamente la vida de los mexicanos que se convierten en víctimas, lo constituye el robo de identidad, esta práctica que trastoca de manera sustancial no solamente el ámbito económico y patrimonio de quien es víctima sino que sus efectos devastadores más

allá, ya que los daños y perjuicios sufridos por la víctima son equiparables a la violación de la vida privada, por lo que se puede considerar que además del perjuicio económico hay efectos negativos en los ámbitos sociales, psicológicos y emocionales que marcan de por vida a las víctimas.

Sin embargo, y pese a que cada vez es más común la comisión de este tipo de delitos, en nuestro país no se cuentan con estadísticas que puedan dimensionar la gravedad del problema al que nos enfrentamos, actualmente las instituciones como la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, la Procuraduría Federal del Consumidor y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, por mencionar algunas no cuentan con registros y mucho menos protocolos de actuación en el caso de denuncias sobre robo de identidad.

De acuerdo con los datos aportados por el Banco de México nuestro país se encuentra entre las 10 naciones con mayor índice de casos detectados de fraude bancario, cibernético, cobro de seguros, elaboración de documentos apócrifos y contratación de servicios atribuibles al robo de identidad.

Se estima que en Estados Unidos de América, alrededor de 8 millones de personas son víctimas de este delito al año.

Considerando que la identidad surgió por una necesidad de individualizar a los seres humanos dentro de una sociedad en masa, y que principalmente se conforma por una serie de características, datos e informaciones que permiten referenciar a cada individuo, por lo que este estado de individualidad vincula directamente a cada individuo con sus acciones haciéndolo directamente responsable de ellas; la identidad de una persona la constituyen principalmente los datos personales: nombre, fecha de nacimiento, claves bancarias, contraseñas de acceso, domicilio, huellas digitales, acta de nacimiento, cedula profesional; licencia de manejo, pasaporte, número de seguridad social, credencial de elector, clave única de registro de población, información médica e información financiera que permita identificar a una persona.

Por tanto, podemos afirmar que hay robo de identidad cuando una persona adquiere, transfiere, posee o utiliza información personal de una persona física o jurídica de forma no autorizada, con la intención de efectuar o vincular al propietario de dicha información con algún fraude u otro delito.

En legislaciones estatales se encuentran esfuerzos para detener el avance de este delito como es el caso de Colima. Esto es, en el artículo 201, fracción VII, del Código Penal de dicha entidad se considera fraude la suplantación de identidades realizada a través del uso de medios informáticos, telemáticos o electrónicos.

En la Ciudad de México, el 29 de julio de 2010 fue reformado el Código Penal y se creó el capítulo III en el título décimo segundo del Código Penal para el Distrito Federal, a fin de sancionar la usurpación de identidad.

En el estado de México, el 9 de diciembre de 2010 se estableció en el artículo 264 el delito de usurpación de identidad.

La legislación mexicana no contempla a nivel federal el delito de robo o usurpación de identidad; por lo que es necesario homogenizar la legislación a efecto de otorgar a los individuos certeza jurídica y a las instituciones encargadas de impartir justicia las herramientas que faculten su actuar.

Derivado de lo anterior y considerando que el delito de robo o suplantación de identidad conlleva en sí mismo una serie de acciones cometidas de manera consciente por quien lo ejerce con el fin último de apoderarse de la identidad de otra persona para delinquir.

Por tanto, es necesario establecer el tratamiento jurídico al tratarse de un delito continuo o permanente a través del cual el actor obtiene diversos beneficios.

Aun cuando se utilicen medios electrónicos o virtuales para la comisión del delito, siempre hay un actor que es el responsable directo de cometer la acción.

Por lo expuesto se somete a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

**Decreto por el que se adiciona el capítulo VII, “Robo, usurpación, sustitución, suplantación de identidad”, al título vigésimo segundo del Código Penal Federal**

**Único.** Se adiciona el capítulo VII, “Robo, usurpación, sustitución, suplantación de identidad”, al título vigésimo segundo del Código Penal Federal, para quedar como sigue:

**Capítulo VII  
Robo, Usurpación, Sustitución,  
Suplantación de Identidad**

Artículo 399 Ter. Comete el delito de robo de identidad quien se apodere sin consentimiento del titular o de la persona que pueda disponer de manera legal de los elementos que la conforman, a través de medios físicos o virtuales de información perteneciente a la identidad de otro individuo y utilice ésta de forma material, virtual, electrónica o por algún otro medio, con un fin ilícito. Se impondrá de cinco a diez años de prisión y de cinco mil a quince mil días de multa.

Artículo 399 Quáter. Es equiparable al delito de robo de identidad

I. El consentimiento dado por persona física para que sus datos sean sustituidos y utilizados con fines ilícitos o para obtener un beneficio económico;

II. A quien utilice cualquier tipo de documento modificado, distinto del original o inclusive el expedido por una autoridad siempre y cuando éste haya sido obtenido a través del engaño; y

III. Al servidor público que por la naturaleza de su cargo tenga acceso a los datos personales de los individuos y consienta o facilite su utilización para la comisión de un delito o la obtención de un beneficio ya sea a través de medios físicos o electrónicos.

Artículo 399 Quinquies. Las penas a que se refiere este capítulo aumentarán hasta en una mitad cuando el beneficio obtenido sea superior a 500 salarios mínimos, o exista la intervención de 2 o más personas para su comisión.

**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 abril de 2016.— Diputado Joaquín Jesús Díaz Mena (rúbrica).»

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

## CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

«Iniciativa que reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado José Adrián González Navarro, del Grupo Parlamentario del PAN

### Planteamiento del problema

A partir del impulso y la voluntad política por aprobar las denominadas reformas estructurales en México, diversos temas han logrado reposicionarse como prioritarios en la agenda pública de algunos gobernantes; en este marco, se encuentra la administración pública municipal y su problemática en materia de planeación para el desarrollo.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), nuestro país se conforma con 2 mil 456 municipios de los cuales, que tienen como característica la heterogeneidad, que deriva en complejidad al momento de abordar la problemática relacionada con el municipio mexicano en el siglo XXI.

En el territorio nacional encontramos entidades federativas grandes y con muy pocos municipios, como Baja California, Baja California Sur y Quintana Roo, pero también hay estados con más de 100 como el caso de Chiapas y el estado de México, o con más de 200 de ellos como Veracruz y Puebla y Oaxaca con 570 municipios.

Los municipios que tuvieron el mayor porcentaje de población en pobreza, de acuerdo con el Informe de pobreza en México, el país, los estados y sus municipios 2010, página 14, del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), fueron los siguientes:

- San Juan Tepeuxila, Oaxaca (97.4); Aldama, Chiapas (97.30); San Juan Cancuc, Chiapas (97.3); Mixtla de Altamirano, Veracruz (97.0); Chalchihuitán, Chiapas (96.8); Santiago Textitlán, Oaxaca (96.6); San Andrés Duraznal, Chiapas (96.5); Santiago el Pinar, Chiapas (96.5); Sitalá, Chiapas (96.5), y San Simón Zahuatlán, Oaxaca (96.4). En ocho de los municipios anteriores 70 por ciento o más de su población era hablante de lengua indígena, es decir, eran municipios indígenas. En San Juan Tepeuxila el porcentaje de personas que hablaba lengua indígena era de 57 por ciento y en Santiago Textitlán de 14 por ciento.

Los municipios con el menor porcentaje de población en pobreza fueron los siguientes:

- Benito Juárez, Distrito Federal (8.7); San Nicolás de los Garza, Nuevo León (12.8); Guadalupe, Nuevo León (13.2); Miguel Hidalgo, Distrito Federal (14.3); San Pedro Garza García, Nuevo León (15.2); San Sebastián Tutla, Oaxaca (16.7); San Pablo Etlá, Oaxaca (17.); Apodaca, Nuevo León (18.0); Corregidora, Querétaro (18.7), y San Juan de Sabinas, Coahuila (19.0). Estos municipios tenían una presencia de población indígena menor a 10 por ciento.

El municipio como base de la división territorial, de organización política y administración de los estados, tiene a su cargo funciones y servicios de orden público que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), le reconoce en su artículo 115, como los de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito y demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera (fracción III, incisos a) a i)).

Asimismo, los municipios tienen facultades para formular aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios; Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones; participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales (fracción V, incisos a) a i))

Por lo anterior, se afirma que en México contamos con 2 mil 456 planes de desarrollo municipal, que es documento

que contiene los propósitos y estrategias para el desarrollo del municipio; las políticas y líneas de acción para elaborar sus programas operativos anuales. El plan de desarrollo municipal, pese a que se elabora o se actualiza al inicio de cada período constitucional de la administración municipal y sus adecuaciones o modificaciones se refieren a acciones y programas de corto y mediano plazo. Sin embargo, en la mayoría de los casos la característica principal de éstos, es la falta de cumplimiento o continuidad en los propósitos, estrategias, políticas y líneas de acción, debido a que se encuentran ligados ya sea a un periodo de gobierno de hasta 4 años como el caso del municipio de Coahuila y los demás de 3 años o a la frecuente politización en la toma de decisiones relacionadas con los temas mencionados.

Respecto al periodo de gobierno, vale la pena destacar la reforma constitucional en materia político electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, que pone fin a 80 años de no reelección en México y por la que se reconoce en el artículo 115, el derecho a la elección consecutiva para los cargos de presidentes municipales, regidores y síndicos por un periodo adicional no mayor a tres años; pretendió fortalecer la carrera y experiencias de las ciudadanas o ciudadanos que hayan ocupado cargos de elección popular a nivel local y al mismo tiempo, los electores podrán premiar o castigar el desempeño de estos funcionarios. Pese a lo anterior, la elección consecutiva en materia de gestión administrativa municipal, no garantiza que las decisiones por parte de presidentes municipales, regidores o síndicos estén exentas del acostumbrado ingrediente político que las caracteriza; por ello se considera fundamental no continuar inmersos en dicho gestión caduco e insuficiente en capacidad técnica que sólo imposibilita dar respuesta oportuna a las demandas de población.

En el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (GPPAN) estamos convencidos que una de las reformas pendientes y urgentes es el fortalecimiento del municipio mediante un cambio de modelo de gestión y planeación municipal en el que la población tenga la certeza jurídica que el ejercicio político del presidente municipal o alcalde, de los regidores o el síndico, no modificaran la prioridad de las demandas sociales de la población y de la población vulnerable (niñas, niños y adolescentes; mujeres y personas de la tercera edad); los objetivos que se comprometieron a realizar cuando fueron electos; las políticas y estrategias implementadas, así como los lineamientos estratégicos por sector (vivienda, salud, educación, trabajo); los progra-

mas y metas contenidos en el Plan Municipal de Desarrollo; la programación y presupuestación de los recursos públicos federales o estatales así como la instrumentación, seguimiento y evaluación de cumplimiento del plan municipal, entre otros.

Por lo anterior, se pretende reformar y adicionar el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el objeto de incorporar la figura del administrador municipal con atribuciones de naturaleza administrativa en aras de garantizar la planeación, coordinación, seguimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos de los 2456 alcaldías en nuestro país.

#### Argumentos

El *city manager* o administrador de la ciudad, tiene su origen a finales del siglo XIX como respuesta a las diversas crisis político sociales que enfrentaron algunas ciudades de Estados Unidos de América (EUA), con la implementación de esta figura la ciudadanía recuperó un espacio de participación democrática debido a que la designación del *city manager* es por la vía del referéndum, otorgándole al nombramiento una legitimidad política, social y moral que la fortalece. De acuerdo con la International City/Country Management Association, este modelo de gobierno a nivel ha sido elegido por los siguientes países:

#### City Manager

Australia	Municipal Clerk
Argentina	Administrador Municipal
Canadá	City Manager
Chile	Administrador Municipal
Estados Unidos	City Manager
Holanda	Town Permanente Secretary
Nueva Zelanda	Municipal Clerk
Reino Unido	Town Secretary

La figura del administrador municipal tiene un capítulo en la historia del municipio mexicano sobre todo en el siglo XXI y en este marco, resulta oportuno citar las valiosas aportaciones de Octavio Chávez Alzaga y Jaime Villasana Dávila en El administrador municipal (*city manager*) en México; un recuento a 2014, International City/Country Management Association (ICMA), apartado III. Los casos en México, en el que describen como diversos alcaldes o presidentes municipales con aprobación de los regidores han implementado la figura citada como una estrategia en



la forma de gobernar un municipio, resumidas a continuación:

- 2000-2003 Delegación Miguel Hidalgo, Distrito Federal

A finales del trienio se logró incorporar a la estructura de la administración, el cargo de administrador o gerente delegacional, cuyo objetivo era contribuir a que la nueva administración delegacional tuviese una visión más completa de lo que implica el servicio público, para que pueda trazarse metas más ambiciosas al disponer de una guía de experiencias probadas.

- 2001-2004 Tijuana, Baja California

En la Administración Municipal de Tijuana el cabildo aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Ayuntamiento de Tijuana por el que se reconoce como una dependencia responsable de la toma de decisiones técnicas propias de un especialista, bajo criterios sistemáticos, con la finalidad de orientar los cambios en la estructura administrativa y definir las políticas y proyectos estratégicos para el desarrollo de la ciudad.

- 2004-2006 Delegación Miguel Hidalgo, Distrito Federal

Se retoma la propuesta del trienio 2000 a 2003 y se crea el cargo de director general de Gerencia Delegacional, con el objeto de cumplir con funciones de planeación, coordinación, llevar a cabo el seguimiento y evaluar las funciones, planes y programas propuestos por la delegación; coordinar el trabajo de las áreas operativas, asegurar la calidad de los servicios de las áreas que conforman la delegación y evaluación de los mismos mediante indicadores concretos.

- 2006-2009 Texcoco, estado de México

Bajo el nombre de gerente municipal dicho cargo fue aprobado por el cabildo y funciones principales fueron desarrollar y fortalecer cada uno de los elementos organizacionales como las estructuras, tecnologías, normatividad de la gestión; revalorar y transformar los procesos administrativos y cambiar la estructura organizacional hacia un enfoque de servicio y calidad, entre otras responsabilidades.

- 2007-2010 Tijuana, Baja California

La figura del administrador municipal vuelve a formar parte de la administración pública municipal de este municipi-

pio al incorporarse a la administración de Tijuana, Baja California, esta vez el administrador municipal ejerció funciones de naturaleza operativa y administrativa por el que se denominó administrador del municipio.

- 2012-2018 Gobierno de la Ciudad de México

En febrero de 2013, el jefe de gobierno de la Ciudad de México creó la Agencia de Gestión Urbana (AGU) con la finalidad de coordinar y planear las acciones en materia de servicios urbanos y obra pública. El titular de la citada agencia tiene facultades de administrador de la ciudad o *city manager* y deberá coordinarse con el jefe de gobierno y con los titulares de las Secretarías de Finanzas, de Desarrollo Urbano, Medio Ambiente, Obras, Transporte, Turismo, Cultura, Protección Civil y Aguas y, los 16 jefes delegaciones para alcanzar las metas propuestas.

La AGU, cuenta con un consejo directivo integrado por el jefe de gobierno y los titulares de siete secretarías más el titular del Sistema de Aguas de la Ciudad de México y dependen de ella tres direcciones generales de Inteligencia Urbana, de Estrategia y Funcionalidad Urbana y de Creatividad (Laboratorio para la ciudad)

- 2014-2016 Navolato, Sinaloa.

En 2014, quienes integran el ayuntamiento de Navolato, aprobaron la incorporación de la figura del administrador municipal, que tiene a su cargo la Tesorería Municipal y a las direcciones de Fomento Económico, Desarrollo Humano y Social, Obras Públicas, Servicios Públicos, Desarrollo Urbano y Ecología y la Administración, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF municipal), el Centro de Desarrollo Integral y la Junta de Agua Potable y Alcantarillado del municipio sinaloense.

- 2015-2018

En 2015, quienes integran el ayuntamiento de San Pedro Garza García, aprobaron la creación de una nueva figura denominada secretario general, que tiene a su cargo la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, Desarrollo Económico, Obras Públicas, Servicios Públicos y Medio Ambiente, Administración y Desarrollo Cultural, así como Unidad de Planeación y Control. Esta nueva figura se implementa por primera vez en el estado de Nuevo León. La Secretaría General fue aprobada por dos terceras partes del honorable Cabildo.

Ahora bien, desde el punto de vista legislativo la figura del administrador municipal, obtuvo su primer reconocimiento formal en el estado de Oaxaca, cuando la Ley Municipal para el Oaxaca del 10 de enero de 2003, previó en el artículo 87 lo siguiente:

Artículo 87. La legislatura del estado desde el momento en que se dé inicio al procedimiento de desaparición de un ayuntamiento y hasta en tanto no se emita la resolución correspondiente, podrá decretar por acuerdo de las dos terceras partes de la totalidad de sus integrantes ante una situación de violencia grave, un vacío de autoridad o un estado de ingobernabilidad; la suspensión provisional del ayuntamiento, pudiendo entretanto nombrar de entre los vecinos del municipio a un consejo municipal o facultar al ejecutivo para designar a un administrador encargado de la administración municipal, cualquiera de estos dos casos, la autoridad provisional ejercerá sus funciones hasta que se resuelva en definitiva.

Como puede observarse, las administraciones municipales que han implementado el modelo de administrador municipal, coinciden en que gracias a este modelo han tenido una notable reducción del gasto público y se ha elevado la eficiencia en la operatividad de los programas de sus administraciones. Adicional a lo anterior, se considera que es momento que los municipios aborden en su proceso de planeación temas multianuales como los son proyectos a mediano y largo plazo, en aras de ser más eficientes en los resultados de las políticas públicas ejecutadas.

Sin embargo y con independencia de las distintas experiencias de municipios, de implementada en la delegación Miguel Hidalgo y el gobierno de la Ciudad de México actualmente, éstas sólo pueden considerarse como estrategias en la forma de gobernar de un alcalde, jefe delegacional o de gobierno debido a que ésta carece de sustento constitucional o legal, circunstancia que la convierte en endeble y la deja al arbitrio del gobernante en turno.

Adicional a lo mencionado, se considera importante destacar que pese a la implementación del citado modelo este no puede imperar en su sentido más puro como *city manager*, debido a que ésta figura o modelo corresponde a una forma de gobierno que en México no prevalece ya que la propia CPEUM en su artículo 115 establece como base de la división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre y como forma de gobierno al Ayunta-

miento conformado por un presidente municipal, el número de regidores y síndicos que la ley determine.

Más allá de considerarse una estrategia o una forma innovadora de gobernar un municipio en el presente siglo, como legislador federal, estoy convencido que las diputadas y diputados que integramos la LXIII Legislatura, en la Cámara de Diputados debemos iniciar el análisis y discusión sobre la viabilidad de la reforma al artículo 115 constitucional que permita su fortalecimiento en términos de administración y organización ya que hasta hoy, éste se mantiene prácticamente intocado desde su fecha de creación en 1519.

Al respecto, las asociaciones de municipios como la Asociación Nacional de Alcaldes (ANAC) y la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM), se han manifestado cada una en el sentido de analizar la viabilidad de este modelo; lo anterior se confirma en el estudio *El administrador municipal (city manager) en México*, páginas 27 y 28, en el sentido que los esfuerzos por incorporar la figura entre sus municipios asociados de las asociaciones mencionadas han sido a manera de iniciativas.

En el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, tenemos claro que las mujeres y hombres que actualmente gobiernan los 2 mil 456 municipios en México, necesitan fortalecer no solo la hacienda pública municipal sino su administración y una de las propuestas para lograrlo es mediante el reconocimiento constitucional del administrador municipal; consideramos que es el momento de empoderar a la ciudadanía por ello, pugnamos porque hayan funcionarios con perfiles profesionales sólidos y con experiencia suficiente para asumir la responsabilidad a nivel municipal en materia de planeación, desarrollo y servicios públicos sean los que predominen en la toma de decisiones y no la tendencia predominante que ha desgastado la imagen del municipio, en la que las relaciones políticas y afectivas son los mejores requisitos de idoneidad para elevar la confiabilidad del primer orden de gobierno.

La presente iniciativa tiene por objeto reformar el inciso a) de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para otorgar a los ayuntamientos la facultad de aprobar reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que regulen las atribuciones del administrador municipal.

Asimismo, se pretende adicionar un segundo párrafo al inciso a) de la fracción II del artículo 115 constitucional con el objeto de establecer los requisitos de elegibilidad de la persona que deberá asumir el cargo de administrador municipal, como el contar con experiencia mínimo de diez años comprobable en materia de administración pública; no haber sido candidato a puestos de elección popular en los últimos seis años anteriores a su nombramiento; no haber ocupado cargo directivo en algún partido político en los últimos seis años anteriores a su nombramiento; así como las características del ejercicio de sus atribuciones, los impedimentos derivados del cargo y la garantía constitucional de que sólo podrá ser removido por causa grave en los términos del Título IV de esta Constitución.

Finalmente, se propone reformar el inciso b) de la fracción II del artículo 115 de la CPEUM, con el objeto de otorgar atribuciones para aprobar la designación del administrador municipal que el alcalde o presidente municipal, proponga antes del primer trimestre del inicio de funciones del ayuntamiento.

Por las consideraciones expuestas, en mi calidad de Diputado Federal del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional a la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se reforman los incisos a) y b) de la fracción II y se adiciona un segundo párrafo al inciso a) de la citada fracción del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“**Artículo 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

**I. ...**

...

...

...

...

**II.** Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

**a)** Las bases generales de la administración pública municipal, **las del administrador municipal** y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

**Quien asuma el cargo de administrador municipal, deberá contar con experiencia comprobable de por lo menos diez años en materia de administración pública; no haber sido candidato a puestos de elección popular en los últimos seis años anteriores a su nombramiento; no haber ocupado cargo directivo en algún partido político en los últimos seis años anteriores a su nombramiento; ejercerá sus atribuciones apegado a los principios de independencia, transparencia, objetividad e inclusión, no podrá tener ningún empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en actividades docentes, científicas y culturales y podrá ser removido por falta de cumplimiento en los objetivos de su gestión y por causa grave en los términos del Título IV de esta Constitución.**

**b)** Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos

tos para **aprobar la designación del administrador municipal**, dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento;

c) a e) ...

...

III. a X. ...”

### Transitorios

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

**Segundo.** La aprobación de la designación del Administrador Municipal, deberá llevarse a cabo en los primeros treinta días naturales de haber tomado protesta el Presidente Municipal electo.

Dado en la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, a 28 de abril de 2016.— Diputado José Adrián González Navarro (rúbrica).»

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

---

## LEY GENERAL DE SALUD

---

«Iniciativa que reforma el artículo 81 de la Ley General de Salud, a cargo del diputado José Máximo García López, del Grupo Parlamentario del PAN

El suscrito, José Máximo García López, y los integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, en ejercicio de las facultades que confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 76, numeral I, fracción II, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, se permiten poner a consideración de esta tribuna iniciativa con proyecto de decreto que reforma el quinto párrafo y adiciona uno último al artículo 81 de la Ley General de Salud.

### Exposición de Motivos

El desarrollo de la medicina en el campo de las especialidades siempre ha contado con un amplio campo de retos para los médicos cirujanos y en esa tarea lograr un estándar de excelencia en la calidad de los conocimientos al servicio de la vida humana.

Un caso de sendos debates es el relativo a las normas aplicables a los médicos especialistas que tienen el deber de certificar sus conocimientos y habilidades en términos de los artículos 81 y 272 Bis de la Ley General de Salud ante grupos colegiados para ejercer sus funciones con pleno consentimiento de la Secretaría de Salud, sin que esta autoridad sanitaria en los hechos intervenga en nunca etapa de la evaluación y certificación.

En diversos foros se ha dicho que la revisión a que se someten los médicos cirujanos no se sujeta a los términos del cumplimiento de las normas de educación superior o estándares de criterios de conocimientos de sanidad académica, que los profesionales cumplieron previamente para obtener la cédula profesional y grado académico de especialista en armonía con lo previsto en el derecho humano de acceso a la salud y libertad de trabajo.

No debemos olvidar que si bien es legítimo el proceso citado, en su operación no se hace legal, justifica su existencia como una respuesta ante la necesidad de regular que quienes se ostentan como profesionales de los servicios de suministro de productos para adelgazar, intervenciones para producir engrosamientos corporales o cosméticos mediante sustancias hormonales, en las que están involucrados los cirujanos plásticos, se practiquen en establecimientos o unidades médicas de probada ética, por quienes sí cuenten con las licencias sanitarias necesarias para preservar la salud e integridad de los consumidores, pero en los hechos, ya que genera una dinámica de eventos ajenos a estas metas en perjuicio de los profesionistas en el campo de la medicina que no están afiliados a tales organizaciones.

Es una realidad la existencia de personas morales de especialistas encargadas de certificar a los médicos cirujanos plásticos del ramo estético para ejercer sus funciones, y que al no estar vinculadas a la Secretaría de Salud han desempeñado tareas prácticamente de autoridad cuando en realidad solo tienen la misión de coadyuvar a las autoridades para que los cirujanos hagan su trabajo de manera eficaz y haya un control de los eventos quirúrgicos en que intervienen para detectar a los médicos usurpadores o bien

sean responsables de fraudes cometidos a costa de la salud o vida de sus pacientes.

Pero hay un segundo entorno de esta dinámica que abrió la puerta a las prácticas abusivas y restrictivas a profesionistas por parte de los que pertenecen a los grupos certificadores que usan su cuota de poder para manipular, monopolizar y mermar las oportunidades del mercado para favorecer a un grupo, perjudicando a los demás con igual o mayor capacidad profesional sólo por el hecho de no pertenecer a su gremio.

Estas acciones, por otro lado es cierto trajeron un control al campo de vigilancia de la función de la cirugía estética frente a los charlatanes, pero permitió se ejerza un filtro para que muchos especialistas que resultan calificados ante las autoridades universitarias y del ejercicio profesional sean responsables de la emisión de resultados opuestos a las aptitudes y conocimientos reales, limitando su campo de desarrollo profesional con serios conculcamientos a sus derechos de libertad de profesional a los que acuden ante estos órganos colegiados por la necesidad y la obligación que la ley les impone de certificarse, en tanto estos en una práctica monopólica de emisión de veredictos solo dan fallos en favor de los profesionistas que desean.

Es cuando surge la necesidad de fomentar un deber de que emitirse un ordenamiento legal que fomente el respeto a la norma constitucional basada en los principios de salvaguarda de los derechos humanos, el fomento al desarrollo cultural, económico, e intelectual en la salud y brindar el equilibrio a los factores que garantizan el derecho al ejercicio profesional igualitario mediante un exclusivo cumplimiento de los requerimientos académicos de una patente evaluada por las autoridades educativas que se prevé en la Ley General de Profesiones, y la certificación no sea una herramienta para limitar el acceso al mercado médico, sin corran el riesgo de ser descalificados con la ausencia de un visto bueno de la Secretaría de Salud, la cual en este proceso también debe intervenir.

En forma adicional, las organizaciones involucradas deben alternar en la realidad a través del control de la autorización de la práctica profesional basada en una práctica bipartita que elimine las posibilidades de que los documentos expedidos por una autoridad educativa como el título y la cédula profesional sean los elementos que lleven al libre, legítimo e igualitario ejercicio profesional.

Los representantes populares debemos respaldar el libre acceso al derecho a la protección la salud que el Ejecutivo federal emprende en sus actos de conducción de la administración pública con ordenamientos de verificación de servicios, tanto los ofertados como los realizados mediante el cotejo de títulos y cédulas profesionales que con esta reforma los artículos 81 y 272 Bis de la Ley General de Salud en forma adicional promoveremos la igualdad en un amplio marco de bilateralidad orientaremos el progreso científico, con respeto del derecho de los particulares como las universidades e instituciones superiores ya que quedan subrogadas en los hechos al cumplimiento de normas que en amén de la jerarquía de leyes deben ser erradicadas las prácticas de corrupción de la profesión.

Se considera idóneo obligar a que la exigencia de contar con un documento denominado certificado como sucede en el texto actual, no sea una condicionante para que los estudios sean demeritados por una certificación que no esté orientada a cumplir con estándares dictados por la propia Secretaría de Salud a fin de que los derechos al ejercicio profesional aprobados en un plan de estudios, las habilidades del receptor para obtener el reconocimiento de validez oficial de los estudios como lo marca el artículo 54, sean avaladas con las autoridades sanitarias de supervisar la emisión de certificados, sin contravenir los documentos expedidos y funciones como dictan los artículos 60 de la Ley General de Educación, 79 y 95 de la Ley General de Salud, y 1, 2, 5, 9, 12, 13, 21, 23 y 25 de la Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional, y a través de este esfuerzo legislativo de aprobar la presente reforma propuesta hemos de lograrlo.

### Resolutivo

**Único.** Se reforma el quinto párrafo y se adiciona uno último al artículo 81 de la Ley General de Salud, para quedar como sigue:

Artículo 81.

...

...

...

Para la expedición de la cédula de médico especialista las autoridades educativas competentes solicitarán la opinión

del Comité Normativo Nacional de Consejos de Especialidades Médicas, **dicha opinión deberá estar avalada por la Secretaría de Salud.**

**La Secretaría de Salud garantizará que el proceso de certificación y recertificación de especialidades médicas, se realice con plena transparencia, certeza e igualdad, para lo cual emitirá los lineamientos correspondientes, en los cuales deberá considerar, entre otros, los mecanismos e instancias para resolver las inconformidades que se presenten al respecto.**

### Transitorios

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

**Segundo.** La Secretaría de Salud emitirá los lineamientos a que se refiere el presente decreto dentro de los 180 días siguientes a su entrada en vigor.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de abril de 2016.—  
Diputado José Máximo García López (rúbrica).»

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

---

### CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES

---

«Iniciativa que reforma los artículos 403 y 406 del Código Nacional de Procedimientos Penales, a cargo del diputado José Máximo García López, del Grupo Parlamentario del PAN

El suscrito, diputado José Máximo García López, así como los diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, en ejercicio de las facultades que me confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6, numeral 1, fracción I, 76, numeral 1, fracción II, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, nos permitimos poner a la consideración de esta tribuna, iniciativa con proyecto de decreto que adiciona una fracción XI recorriéndose la número X del artículo 403 y adiciona un párrafo décimo al artículo 406 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

### Exposición de motivos

Las reformas a la Constitución General de la República que expidieron el nuevo sistema penal acusatorio priorizan la emisión de normas que observen una gama de acciones para las autoridades involucradas que aseguren a la población como prioridades ante existencia de un crimen, el ejercicio pleno de los derechos de la víctima para resarcir sus consecuencias, como se prevé dentro del Código Nacional de Procedimientos Penales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo del 2014.

Sin duda, los avances en el tema son históricos al darse una reingeniería judicial penal que brindará con su gradual entrada en vigor a más tardar el 18 de junio del 2016, las herramientas jurídicas necesarias e indispensables para obtener una justicia equilibrada en el binomio de víctimas y delincuentes.

La presente iniciativa tiene como objeto contribuir a enarbolar criterios jurídicos para que el juzgador fije en sentencia definitiva las bases para obtener efectos reparadores a los justiciables y la sociedad con motivo de la dictaminación de penas.

Es una tarea pendiente e impostergable, dar mayores insumos procesales en las normas que se conviertan en acciones concretas que ajusten la conducta del delincuente acorde a la norma social lo cual es el fin de establecer en sentencias cómo deberá ser la forma en que los delincuentes deberán ser llevados a lograr en favor de sociedad a ser parte de las soluciones que en proceso se buscan al establecerse el primer objetivo de los establecidos dentro del inciso c) del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativas a las medidas de solución de controversias en juicios.

Los legisladores debemos hacer frente a las exigencias de todos, no solo para resolver las necesidades de hacer tangibles las sanciones penales, sino en atender las situaciones que seducen al delincuente a pretender en un futuro cometer nuevos delitos o dejar que su libre albedrío sea imponga por encima del interés común en prisión, evadiendo el cumplimiento de su deber de ser reeducado, en consonancia con el puntal respeto a los derechos humanos.

Sabido es que, para el Estado brindar a la población una estrategia puntual para alcanzar la tangible reinserción del delincuente no ha sido un quehacer con precedentes exitosos, con resultados tangibles de objetivo cumplido; por

más que el artículo 18, párrafo segundo de la Ley Fundamental establezca ello como el derecho humano al versar que durante la privación de la libertad el delincuente contará con la capacitación para el desempeñar un trabajo, desarrollará esta labor y recibirá una educación, con el fin de que desista del interés de cometer delitos una vez que sea liberado sea por cual fuere el medio procesal previsto en la ley, es prácticamente un fracaso que las autoridades alcancen la meta de logra la reinserción social del interno.

Son grandes los presupuestos económicos que se erogan y ejercen anualmente en el sostenimiento del sistema penitenciario que van no solo en plano de la habitación, alimentación, custodia o mantenimiento de los centros, sino el capital humano responsable de ejercer las estrategias de capacitar, emplear, educar y dar atención medica al interior, por ser parte de una obligación del ejecutivo federal y los locales.

Es de destacar en dichas funciones la atención médica del interno, esta función en la realidad se realiza como acto complementario de la conservación de salud durante el tempo que dura el castigo, y que en suma forma parte de los lineamientos pertinentes para la reinserción social.

Sin embargo la atención médica no es solo es atender incidencias ocurridas tras la disminución de la salud, por el contrario, es también la atención de las necesidades del orden mental en el campo psicológico y psiquiátrico, como medidas futuras además de las que pondrán la base para orientar el destino de la función de brindar el acceso a aprender un oficio, contar con un trabajo y una educación; una vez que se halle en el campo de la competencia penitenciaria, que en suma determinan la efectividad de verdadera reinserción social.

Por lo anterior, es una encomienda que se debe asumir para una eficiente funcionalidad en la impartición de justicia, en esta iniciativa se propone todo esto incorporar para que la autoridad judicial afronte con base al criterio que emita el veredicto del jurado, atendiendo los elementos de prueba desahogados conforme al perfil, de manera tal que se oriente en la sentencia, cuál será el tratamiento que debe tener la persona en todos los aspectos y que deberán observar las autoridades penitenciarias en una práctica vinculatoria de corresponsabilidad.

La sentencia definitiva no solo es la actuación por la que se interpreta una norma, se aplica el derecho, pone fin al juicio, también es el acto jurídico procesal por el cual se debe

aplicar el principio de in dubio pro reo, como rector para hacer que trasciendan los efectos de la función probatoria, porque es a través de ello donde se conoce el nivel de la gravedad del delito y culpabilidad que determinan el criterio de la demanda racional de la estructura psicosocial del procesado para reorientar su vida como parte de la atención a la salud que la Constitución le garantiza en prisión, porque no puede haber actividad productiva del interno si no se atiende el tipo de educación, salud mental, salud psicosocial, hábitos y costumbres que se requieren que presagien un destino futuro benéfico para la sociedad durante la temporalidad de la extinción de penas y es justo que en el campo del fallo definitivo donde se deben tomar las prevenciones sobre la clase de tratamientos en forma general de lo que debe observarse a la postre en prisión.

La reinserción social está subordinada a la obligatoriedad de observar el Estado legítimo cumplimiento de las sentencias, como se ordena en el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que consonancia con las encomiendas para una prevención generar mejores y más delincuentes peligrosos tras las rejas que solo al salir esperan dar vida a esa mentalidad que en la presente iniciativa vamos a contribuir para perfeccionar de forma efectiva, transparente, coordinada la labor de impartición de justicia con sus efectos, en un clima de certidumbre que de igual forma dará mejores resultados para el cumplimiento a los artículos 2, 3, 6, fracción VI, 7 y 11 de la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

Por ello resulta trascendental perfeccionar los ordenamientos aplicables para garantizar no sólo la igualdad jurídica sino también el respeto a la condición humana que contribuirán a fortalecer la práctica de la impartición de justicia con una práctica de certidumbre para que los juzgadores establezcan nuevos parámetros en sus fallos de verdadera practica de imparcialidad y aplicación del derecho.

### Resolutivos

**Único.** Se adiciona una fracción XI recorriéndose la X del artículo 403 y se adiciona un párrafo décimo al artículo 406 del Código Nacional de Procedimientos Penales, para quedar como siguen:

Artículo 403. Requisitos de la sentencia

La sentencia contendrá:

I.

X...

XI. Las medidas de reinserción social necesarias conforme la legislación sustantiva correspondiente.

Artículo 406. Sentencia condenatoria

...

...

...

...

...

...

...

...

La sentencia condenatoria también atenderá las medidas que garanticen conforme la legislación sustantiva correspondiente la eficiente reinserción social.

### Transitorios

**Primero.** Publíquese en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** La presente reforma entrará en vigor a los trescientos sesenta y cinco días hábiles siguientes al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Tercero.** Dentro del término previsto en el transitorio segundo el Congreso de la Unión expedirá la Ley General prevista en el presente Decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de abril de 2016.—  
Diputado José Máximo García López (rúbrica).»

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

### CÓDIGO PENAL FEDERAL

«Iniciativa que reforma el artículo 24 del Código Penal Federal, a cargo de la diputada Martha Cristina Jiménez Márquez, del Grupo Parlamentario del PAN

La suscrita, diputada a la LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, del Reglamento Interior del Congreso General; y 6, numeral 1, fracción I; 77, numeral 1; así como 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta elevada representación popular, una iniciativa con proyecto de decreto para reformar el Código Penal Federal, a fin de reforzar el marco normativo en materia de sanciones tratándose de delitos contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual, conforme se detalla en la siguiente

### Exposición de Motivos

En iniciativa que se pone a consideración de esta soberanía, se plantea el fortalecer el régimen legal en la comisión de delitos contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual ya sea de menores de edad, incapaces y mayores de edad; en este sentido, además de las sanciones convencionales (prisión, multa, etcétera), es necesario reforzar el catálogo de penas y medidas de seguridad aplicables, previstas en el Código Penal Federal, a efecto de generar un registro de las personas que han sido sujetas a la publicación especial de sentencia o a la prohibición de ir a lugar determinado, ello en última instancia en beneficio de la sociedad.

Lo que origina la medida anterior es la gravedad del delito, por una parte; y por otra, la incidencia cada vez mayor de este tipo de ilícitos en países de América Latina, entre los que México se encuentra incluido. Dentro de los datos y cifras que sirven de sustento a dicha iniciativa destacan: El incremento de la pornografía infantil; fenómeno del que la propia ONU ha alertado;<sup>1</sup> la explotación infantil se ha detonado en las ciudades fronterizas y el Área Metropolitana de la Ciudad de México;<sup>2</sup> México forma parte de la lista de países más atractivos para el comercio sexual infantil.<sup>3</sup>

Por otro lado, la alta incidencia delictiva a nivel nacional en dónde los delitos sexuales de enero de 1997 a febrero de



2016, dan la cantidad oprobiosa de 29,245,685 (Veintinueve millones doscientos cuarenta y cinco mil seiscientos ochenta y cinco) delitos cometidos, en 2015 se cometieron 1,480,192 (un millón cuatrocientos ochenta mil ciento noventa y dos) delitos y a febrero de 2016 la cifra da 233,920 (doscientos treinta y tres mil novecientos veinte) delitos cometidos y para el mismo periodo en comparación con el año pasado, se ha dado un incremento del 2.05%, lo que representan 4,698 (cuatro mil seiscientos noventa y ocho) delitos más en los primeros dos meses del año, todo esto según datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.<sup>4</sup>

Cabe señalar que no es posible integrar datos a nivel federal ya que el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública no cuenta con dicha información, toda vez que su clasificador únicamente señala de manera genérica los delitos cometidos contra la integridad corporal de las personas, pero no especifica el tipo de delito.

Ahora bien, atentos a dicha circunstancia y a la multitud de factores que en ella inciden, es que se presentó la citada iniciativa, que ahora se complementa con la actual por estimarse que su objeto y contenido, coincidente en lo medular, requiere la el Código Penal Federal. En efecto, como un imperativo que deriva de la gravedad de esta serie de delitos y como una medida de carácter preventivo, se propone la creación de un Registro de las personas a las que se les ha impuesto la medida de seguridad consistente en la prohibición de ir a lugar determinado y la de publicación especial de sentencia, tratándose de cualquiera de los delitos señalados en el Título Decimoquinto Delitos contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual del Código Penal Federal.

Lo anterior con dos objetivos primordiales, que por un lado se le de publicidad a la medida de seguridad, a efecto de denunciar su posible incumplimiento y por otro lado, el proteger la integridad física y psicosexual de las personas ante una eventual reincidencia por parte del sentenciado; esto es, se establece un mecanismo que garantiza por parte del Estado el derecho a saber quién ha obtenido sentencia firme por la comisión de los delitos a que se refiere el Título Decimoquinto del Código Penal Federal, lo que indudablemente, posibilitará la protección de millones de mexicanos que potencialmente son víctimas de este tipo de delitos contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual.

Al respecto es posible formular las siguientes consideraciones: Naturaleza de la medida, su presunta inconstitucionalidad, el derecho comparado y la propuesta de reforma.

**1. Naturaleza de la medida.** En principio, debe tenerse presente que: “Es mejor evitar los delitos que castigarlos”.<sup>5</sup> Aunque no existe consenso a la hora de definir las llamadas “medidas de seguridad” y ni siquiera existe acuerdo de qué es una medida de seguridad y cuáles son los perfiles que la distinguen de una pena;<sup>6</sup> Lo cierto es que existen algunas notas esenciales en las distintas definiciones. Antonio Beristáin las define como los “medios asistenciales, consecuentes a un hecho típicamente antijurídico, aplicados por los órganos jurisdiccionales a tenor de la ley, a las personas peligrosas para lograr la prevención especial”;<sup>7</sup> también podrán ser “la consecuencia jurídica de la peligrosidad antedelictual o postdelictual,<sup>8</sup> a diferencia de la pena, que es la consecuencia jurídica del delito”, según la opinión de Carlos García Valdés.<sup>9</sup> Raúl Carrancá y Trujillo coincide con este criterio: “Las penas se fundan en la culpabilidad, las medidas de seguridad en la peligrosidad”.<sup>10</sup> Villalobos dice que son aquellas que “sin valerse de la intimidación y por tanto sin tener carácter definitivo, buscan el mismo fin de prevenir futuros atentados de parte de un sujeto que se ha manifestado propenso a incurrir en ellos”.<sup>11</sup> Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, las definen como “las prevenciones legales encaminadas a impedir la comisión de nuevos delitos”.<sup>12</sup> A su vez, Cuello Calón las define como: “Las medidas de seguridad son especiales medios preventivos, privativos o limitativos de bienes jurídicos, impuestos por los órganos estatales competentes a determinados delincuentes”.<sup>13</sup> Para los efectos de la iniciativa que nos ocupa, Las medidas de seguridad serán “los instrumentos por medio de los cuales el Estado en forma individualizada y singular, sanciona a los sujetos activos de un delito con el fin de evitar la comisión de nuevos delitos, sin que dicha sanción tenga carácter aflictivo o retributivo”.<sup>14</sup>

**2. Pretendida inconstitucionalidad.** No es posible eludir hacer referencia a la inconstitucionalidad de las medidas de seguridad, en general; y de la propuesta, en particular. Algunos autores la han alegado, dado que no se hace mención expresa, en nuestro texto constitucional, a las medidas de seguridad: “Ante la grave omisión subsistente respecto a las medidas de seguridad en el precepto penal federal, quiero exponer que las mismas arrastran un vicio de origen; que es su inconstitucionalidad”.

lidad, puesto que nuestra Carta Magna que data de 1917, es decir catorce años antes del Código Penal referido (el de 1931), dentro de sus artículo relacionados al ámbito penal se refiere a las penas pero nunca a las medidas de seguridad”.<sup>15</sup> Esta es una discusión que carece de un fundamento sólido; en principio, la pena, con independencia de cualquier carácter que pretenda atribuírsele (de castigo, de enmienda, de retribución, etc.), posee, entre otras características, la de ser aplicable post delictum,<sup>16</sup> siendo -según se mire- un elemento o una consecuencia de él pero siempre, entendida en torno del mismo como algo inherente.

Así pues, aplicar una pena que no esté comprendida dentro del catálogo de las mismas a una conducta delictuosa, repugna a nuestro régimen constitucional: La medida de seguridad no es una pena propiamente dicha, es precisamente una medida que se adopta para impedir la realización de una conducta ilícita, de ahí incluso, su indeterminación y también su levantamiento si desaparecen las razones que la justificaron. Además, la medida de seguridad no sólo tiene por qué analizarse desde la óptica de una limitación o perjuicio a la esfera jurídica del particular, sino también como un medio que impide una afectación mayor a la que correspondería en un determinado caso; una interpretación similar adopta nuestro máximo Tribunal al expresar que “la facultad a que se refiere el artículo 55 del Código Penal Federal consistente en que el juez de oficio o a petición de parte prescinda de la imposición de una pena privativa o restrictiva de la libertad y la substituya por una medida de seguridad, debe considerarse como de ejercicio obligatorio y no potestativo cuando por la gravedad de la enfermedad que sufre el procesado pudiera ocasionar un perjuicio a la salud e intereses de terceros y de la sociedad misma”.<sup>17</sup> Además, en la especie, tratándose de la protección de los menores, desde el texto constitucional existe un régimen especial. A este respecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece diversas garantías de orden personal y social a favor de los éstos en su artículo 4º, que en lo de interés dispone: “En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez”; por su parte, la Convención sobre los Derechos

del Niño, la cual fue suscrita y ratificada por el Estado mexicano (por lo que en términos del artículo 133 constitucional forma parte de nuestro sistema jurídico como una norma de derecho positivo vigente), establece que las autoridades administrativas, los tribunales o los órganos legislativos en todas las medidas que tomen concernientes a los niños, se atenderá primordialmente el interés superior del niño (artículo 3o.); asimismo, dicha convención estipula que tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres (artículo 7o.); que los Estados partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley, sin injerencias ilícitas; finalmente, agrega que cuando un niño sea privado ilegalmente de alguno de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados partes deberán prestar la asistencia y protección debidas con miras a reestablecer rápidamente su identidad (artículo 8o.). Todo lo anterior permite concluir que no únicamente en nuestra Ley Fundamental, sino que en diversas normas internacionales y otras de derecho interno que la desarrollan, se consagra el principio del “interés superior de la niñez”. Sin que pueda soslayarse, por otro lado, que el propio ordenamiento prevé una figura que, al igual que la medida propuesta, también podría considerarse constitucionalmente discutible, como es la publicación especial de sentencia; consiste en la inserción total o parcial de ella, en uno o dos periódicos que circulen en la localidad.

**3. Derecho comparado.** En otro orden de ideas, el Registro de ofensores sexuales es un sistema que distintos países han creado para que la autoridad esté en posibilidades de dar seguimiento a las personas que mediante Sentencia firme fueron señalados como ofensores sexuales. En estos países, por ejemplo los Estados Unidos de Norteamérica, los datos del registro están al alcance de la población; principalmente a través de medios electrónicos. Algunos de los países donde se ha implementado un registro de este tipo son Canadá, donde existe el Registro Nacional de Delincuentes Sexuales (National Sex Offender Registry; Estados Unidos de Norteamérica, donde existe desde 1994 la Wetterling Act y desde 2007 la Adam Walsh Child Protection and Safety Act; Inglaterra, donde está en vigor el Registro de Delincuentes Violentos y Sexuales (Violent and Sex Offender Register). Ya en América Latina, en Puerto Rico, existe el Registro de Personas Convictas por Delitos Sexuales y Abuso Contra Menores, mediante Ley Núm. 266 del 9

de septiembre de 2004. Y en Europa, países como España se han planteado con toda seriedad este asunto: “Desde hace ya unos años, el gobierno español viene planteando la creación de registros de delincuentes sexuales como forma de prevención de nuevos casos”.<sup>18</sup>

Por lo anteriormente expuesto y con los fundamentos jurídicos expresados en el proemio de este documento, me permito someter a la consideración de esta elevada Representación, la siguiente iniciativa, al tenor del siguiente

### Decreto

**Artículo Primero.** Se adiciona el inciso 20 al artículo 24 del Código Penal Federal para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 24.-** Las penas y medidas de seguridad son:

1 a 19...

**20.- Inscripción en el Registro de personas con Sentencia Firme a las que se les ha impuesto la medida de seguridad consistente en la prohibición de ir a lugar determinado y la de publicación especial de sentencia, tratándose de cualquiera de los delitos señalados en el Título Decimoquinto Delitos contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual del Código Penal Federal.**

### ARTICULOS TRANSITORIOS

**ARTÍCULO PRIMERO.-** El presente Decreto entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en Diario Oficial de la Federación.

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** El Registro a que se refiere el numeral 20 del artículo 24 del Código Penal Federal, estará a cargo del Centro Nacional de Información, dependiente del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el cual deberá ser creado en un plazo no mayor noventa días naturales a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

**ARTÍCULO TERCERO.-** El Ejecutivo Federal contará con un plazo de noventa días naturales a partir de la entrada en vigor del presente Decreto para expedir la reglamentación necesaria para poner en funcionamiento el Registro a que se refiere el numeral 20 del artículo 24 del Código Penal Federal, en el cuál, en todo momento se respetarán

los derechos humanos de los sentenciados; se establecerá el marco de coordinación entre las Policías, la Procuraduría o Fiscalía General de la República, la Comisión Nacional de Seguridad y demás Instituciones de Seguridad sin limitación alguna, a efecto de estar en posibilidad de actualizar constantemente la información remitida al respecto.

**ARTÍCULO CUARTO.-** El Poder Judicial de la Federación, una vez que sea emitida Sentencia firme, dónde se haya impuesto alguna de las dos medidas de seguridad a que se refiere el numeral 20 del artículo 24 del Código Penal Federal, remitirá una cédula informativa de la Sentencia al Centro Nacional de Información, dependiente del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

**ARTÍCULO QUINTO.-** El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, podrá, celebrar convenios de colaboración a efecto de generar un Registro Nacional de Información sólo si la legislación local permite dicho registro.

### Notas:

1 Nota del periódico *El Universal* del día 05 de Octubre de 2010.

2 Nota de la redacción, publicada el 5 de agosto de 2012 por el periódico *Excelsior*, bajo el título: “Desmantelan red internacional de pederastía que operaba en México”.

3 Nota suscrita por Silvia Otero, publicada el 29 de marzo de 2012 por el periódico *El Universal*, bajo el título: “México, ‘paraíso’ para pederastas y turistas sexuales: EU”.

4 Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Incidencia Delictiva del Fuero Común. Presuntos delitos del fuero común registrados en las averiguaciones previas o carpetas de investigación iniciadas, y que son reportados mensualmente por las Procuradurías Generales de Justicia y Fiscalías Generales de las entidades federativas, desde el año 1997. Consultado en <http://busca.datos.gob.mx/#!/conjuntos/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-excel/>

5 Cesare Bonesana (Marqués de Beccaria); Tratado de los Delitos y de las Penas; Título XLI.

6 “Entre los autores reina la confusión sobre lo que es propiamente una pena y una medida de seguridad, a ambas se les denomina generalmente bajo el término sanciones. Miguel Acosta Romero y Eduardo López Betancourt, “Delitos especiales”. 1990. Pág. 17.

7 Ramírez Delgado, Juan Manuel. Penología. *Porrúa*. México. 1995. Pág. 146.

8 Para que se comprenda mejor esta noción, tomemos el caso de Alemania; allá, teniendo alguien inclinación a tomar con exceso bebidas alcohólicas o cualquier otro medio embriagante, y sea condenado por un hecho antijurídico cometido en embriaguez o atribuible a su inclinación, o no siendo en razón del condenado, porque prueba o no es de excluirse su incapacidad de culpabilidad, el tribunal ordenará su internación en un establecimiento de detención, cuando exista el peligro de que como consecuencia de su inclinación cometa considerables hechos antijurídicos”. Tomado de la obra del doctor Raúl Zaffaroni, “Parte General de la Reforma Penal de la República Federal Alemana”; 1975. Pág. 28.

9 “Droga e Institución Penitenciaria”, Depalma. Argentina. 1986. Pág. 1.

10 “Código Penal anotado”, Porrúa. México. Pág. 108.

11 Villalobos, Ignacio. *Derecho penal mexicano*. Porrúa. México. Pág. 534.

12 “Diccionario de Derecho”. México, 1986. Pág. 348.

13 Ramírez Delgado, Juan Manuel. *Op. cit.* Pág. 147.

14 César Augusto Osorio y Nieto, “Síntesis de Derecho Penal (Parte General)”; 1995. Pág. 96.

15 Ramírez Delgado, Juan Manuel *Op. cit.* Pág. 167

16 “Por ello las penas sólo corresponden aplicarlas post delictum y por determinación de los tribunales penales”. Carrancá y Trujillo, Raúl. Código Penal anotado. Porrúa. México. Pág. 108.

17 Octava Época; instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo: XIV-Septiembre. Tesis: XIX. 2o. 35 P. Pág. 448. Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito. Amparo directo 262/94. Se omite el nombre del quejoso en atención a las disposiciones administrativas dictadas por el Sector Salud. 14 de julio de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Guadalupe Méndez Hernández. Secretaria: Susana Moreyra Lovillo.

18 Fernández-Pacheco Estrada, Cristina. “Registros de delincuentes sexuales y prevención del delito. Análisis de la experiencia estadounidense” en revista Estudios Penales y Criminológicos, vol. XXXIV. España. 2014. Pp. 383-422.

Palacio Legislativo de San Lázaro, México, DF, a 28 de abril de 2016.— Diputada Martha Cristina Jiménez Márquez (rúbrica).»

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

---

## LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

---

«Iniciativa que reforma el artículo 32 de la Ley General de Asentamientos Humanos, a cargo del diputado Edmundo Javier Bolaños Aguilar, del Grupo Parlamentario del PAN

El que suscribe, Edmundo Javier Bolaños Aguilar, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en uso de las facultades que confieren la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se adiciona la fracción VII al artículo 32 de la Ley General de Asentamientos Humanos, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

El crecimiento del país se ha centrado en el desarrollo en el desarrollo urbano hasta el punto de que los conglomerados humanos han formado zonas metropolitanas y las llamadas “megalópolis”, que fueron definidas por el francés Jean Gottman (*Megalopolis, the urbanized northeastern seaboard of the United States*, citado en <https://es.wikipedia.org/wiki/Megalópolis>) en 1961 como “el conjunto de áreas metropolitanas cuyo crecimiento urbano acelerado lleva al contacto del área de influencia una con las otras, generalmente con grandes ciudades formadas con más de 10 millones de habitantes”.

Una de las características de estos fenómenos de conurbación es el incremento en el uso del automóvil, propiciado por la prestación deficiente del transporte público y por el incremento del nivel social y económico de sus habitantes. Un ejemplo de ello es la megalópolis constituida alrededor de la Ciudad de México, donde se concentran más de 5 millones de vehículos.

Estas realidades sociales nos han llevado a mejorar la legislación sobre las reglas para construir en las grandes ciudades, en los tres órdenes de gobierno, para impedir que se construyan desarrollos habitacionales, centros y plazas comerciales que no cuenten con espacios de estacionamiento suficientes para aparcar los vehículos de quienes los habitan, o de quienes acuden a adquirir productos, bienes y servicios.

De esa forma, desde 1980 se modificaron reglamentos de construcción para que, en cualquier caso, el inversionista interesado en construir plazas comerciales, considerara en sus proyectos los espacios de estacionamiento suficientes para los clientes, como parte indispensable para lograr los permisos de construcción.

Sin embargo, el abuso y la condescendencia de las autoridades han trastocado esta circunstancia, han permitido el nacimiento de un nuevo negocio: **los estacionamientos con pago obligatorio en los centros comerciales**, cuando éstos deberían existir como **espacios gratuitos y necesarios**, por disposición de ley, ya que de no haberlos construido no habría plazas y centros comerciales como ahora los conocemos.

No puede haber en este caso excepción, pues están de por medio los derechos del consumidor y la obligación de contar con estacionamientos suficientes para clientes en quienes construyen esos espacios comerciales.

El crecimiento de las plazas comerciales es exponencial en las ciudades medias y grandes de México, y sus propietarios o administradores, con criterio unilateral y arbitrario fijan precios de estacionamientos que van de 10 a 30 pesos la hora, en diferentes zonas de la república, cuando deberían ser espacios gratuitos y cobrar sólo a quienes los usan sin consumir en esos lugares.

Debe quedar claro que esta iniciativa no es ningún ataque personal o dirigido a un sector, mucho menos pretende desalentar la inversión en este sector o nicho de la economía, porque de por sí los propietarios de estos espacios están obligados a destinar espacio para sus clientes.

Así pues, ante la pasividad o complicidad de autoridades locales o administrativas, el Congreso de la Unión puede legislar para toda la república, a fin de corregir que los propietarios de las plazas comerciales, generen con los espacios para estacionamientos que están obligados a propor-

cionar, nuevos nichos de negocio a costa de los consumidores.

Esta facultad normativa del Congreso de la Unión se encuentra en la fracción XXIX-C del artículo 73 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, que nos permite expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos.

Por eso vengo a proponer la reforma del artículo 32 de la Ley General de Asentamientos Humanos, pues a partir de esta norma se regulan y ordenan los asentamientos humanos en todo el territorio nacional para que los propietarios de plazas y centros comerciales cumplan la obligación de otorgar la gratuidad de los estacionamientos, mirando en todo ello por la protección de los derechos del consumidor.

En apoyo de esta iniciativa debo señalar que, como diputado local de Morelos, en 2014 presenté la iniciativa para reformar la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos, a fin de permitir el estacionamiento gratuito en la entidad; se aprobó y publicó en el Periódico Oficial Tierra y Libertad Número 5260, por lo que en Morelos, situación similar que se ha presentado ya en otras entidades como San Luis Potosí, Coahuila, Veracruz y Guerrero, que deben servir como antecedente para este paso a escala federal.

Por lo expuesto someto a consideración de esta soberanía el siguiente

### Decreto

**Único.** Se **adiciona** la fracción VII, recorriéndose la subsecuente, al artículo 32 de la Ley General de Asentamientos Humanos, para quedar como sigue:

**Artículo 32.** La legislación estatal de desarrollo urbano señalará los requisitos y alcances de las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, y establecerá las disposiciones para

**I. a VI. ...**

**VII.** La regulación de los estacionamientos en los desarrollos habitacionales, de condóminos, de plazas y centros comerciales para que cuenten con el número sufi-

ciente de cajones o espacios para los vehículos de los usuarios. En estos casos, el estacionamiento será gratuito para los clientes o consumidores que así lo demuestren, sin fijar para ello cuotas mínimas o máximas de compra.

Para los estacionamientos públicos no ubicados en condominios, plazas y centros comerciales, la regulación deberá contemplar, entre otras cosas, las tarifas aplicables, y garantizar condiciones de accesibilidad para las personas con discapacidad, entre otras cuestiones que atiendan al interés público.

### Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de abril de 2016.— Diputado Edmundo Javier Bolaños Aguilar (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, para dictamen.**

---

## LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA

---

«Iniciativa que reforma el artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a cargo de la diputada Maricela Contreras Julián, del Grupo Parlamentario del PRD

### Planteamiento del problema

La perspectiva de género, como un término que ha ido penetrando en la cultura institucional de nuestras sociedades, surge ante la necesidad de elaborar herramientas que coadyuven a erradicar la desigualdad entre hombres y mujeres, esta última, necesidad imperante para la construcción de sociedades democráticas, justas y con progreso.

Dicho enfoque nos permite contemplar la realidad desde otra mirada, es decir, aumentar la visión de lo que en la práctica ocurre con las relaciones sociales e institucionales,

donde hombres y mujeres día a día se ven envueltos en el desarrollo y avances de diferentes órdenes, sea político, económico, social o cultural.

Con esta herramienta aparecen conceptos como acciones afirmativas y transversalidad, lo que permite, por un lado, compensar las inequidades o desequilibrios sociales por cuestiones de género y que han profundizado a grado tal de observarlos como normales por parte de algunos de sus integrantes y, por el otro, permear en el diseño, elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas, acciones legislativas y, lentamente, en la impartición de justicia.

En el caso que nos ocupa, incorporar esta perspectiva en el proceso de planeación de políticas públicas, conformación, ejecución y evaluación del presupuesto público y en general en la actuación institucional del gobierno, permite abatir las diferencias entre mujeres y hombres.

De manera habitual, como consecuencia de la cultura institucional, los presupuestos se presentan como neutrales al género, es decir, los programas y recursos se destinan a la población en general, sin hacer distinciones sobre la dirección de los recursos financieros.

Sin embargo, a partir de los últimos veinte años del siglo pasado, varios países comenzaron a trabajar sobre la conformación de los presupuestos con perspectiva de género. En el caso de México, se han dado pasos sustanciales que han hecho posible, a través de la suma de esfuerzos de diputadas y diputados, además de instituciones de gobierno y de organizaciones de la sociedad civil, que en el Presupuesto de Egresos de la Federación se incluya un anexo con las erogaciones destinadas a la **igualdad entre mujeres y hombres**, también toda una metodología para el seguimiento y evaluación de dichos recursos con la generación de indicadores que permiten medir el impacto de los avances en la disminución de la brecha de desigualdad.

Ya con ese proceso institucionalizado, aún existen obstáculos para cumplir con los objetivos y metas del presupuesto con enfoque de género, uno de ellos lo representan las reglas de operación de ciertos programas que permiten garantizar el cumplimiento de la Política Nacional para la Igualdad entre Hombres y Mujeres, además de generar contextos que contribuyen el acceso, participación y distribución igualitaria de los bienes y servicios de dichos programas.

De acuerdo con la Secretaría de la Función Pública, las reglas de operación son un conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa federal que otorga subsidios a la población, con el propósito de lograr niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia, para atender a grupos considerados como vulnerables, así como para otorgar apoyos e incentivos dirigidos a sectores o actividades productivas que requieren de alternativas que les permitan continuar desarrollándose.

El impacto económico o social que tienen los programas en la población deben considerar que existen diferencias y desigualdades entre mujeres y hombres. Un ejemplo de estas desigualdades se refleja en los requisitos para demostrar los derechos de propiedad de la tierra, predios o vivienda para poder acceder a ciertos beneficios de los programas, con lo cual se limita el acceso a los servicios y productos del programa a las mujeres, sin que se tome en cuanto su condición y que, justo, el reconocimiento de la propiedad, es uno de los problemas de discriminación más recurrentes que existen.

Otro caso es que algunos programas definen a las mujeres como población objetivo, sin embargo, no especifican si son mujeres urbanas, mujeres rurales, mujeres indígenas, mujeres discapacitadas, mujeres inmigrantes, a pesar de que existen diferencias específicas que se deben considerar pues las condiciones que se generan por el simple hecho de ser mujer, se agravan cuando se añade otra característica más, y que de no considerarse, podría generar una doble o triple discriminación, una inadecuada aplicación de los recursos y la no consecución de los objetivos.

### Argumentos

México ha suscrito y ratificado diversos instrumentos internacionales de derechos humanos que establecen un conjunto de obligaciones para los tres Poderes de la Unión y los tres órdenes de gobierno, entre ellos la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), es el tratado más amplio en materia de derechos humanos de las mujeres y constituye un mapa de ruta para el Estado mexicano en materia de igualdad y erradicación de violencia, para la puesta en marcha de políticas, programas y acciones.

Por su parte, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en las fracciones V y VII en su artículo 12, establece que corresponde al gobierno federal garantizar la

igualdad de oportunidades, mediante la adopción de políticas, programas, proyectos e instrumentos compensatorios como acciones afirmativas, e incorporar en el Presupuesto de Egresos de la Federación la asignación de recursos para el cumplimiento de la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres.

Bajo esa línea, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, establece tres estrategias transversales, cuya incorporación en los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales que elaboren las dependencias de la administración pública federal es obligatoria. Una de ellas es la perspectiva de género, la cual debe incorporarse en todos los programas, acciones y políticas de gobierno; esto significa que estarán explícitas la perspectiva de género y las acciones afirmativas orientadas a eliminar la discriminación contra las mujeres, a efecto de lograr la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.

De igual forma, en la Ley de Planeación en su artículo 2o., fracción III, establece que la planeación estará basada en los principios de la igualdad de derechos entre mujeres y hombres, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría en todos los aspectos de la calidad de la vida para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población y la perspectiva de género, para asegurar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y promover el adelanto de las mujeres mediante el acceso igualitario a bienes, recursos y beneficios del desarrollo.

Por lo que hace a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, si bien existen diversas disposiciones que obligan a incorporar la perspectiva de género en el proceso de presupuestación, en la parte relativa a la reglas de operación se omite mención alguna, ya que en el artículo 77 se establece que se señalarán en el Presupuesto de Egresos los programas a través de los cuales se otorguen subsidios que deberán sujetarse a reglas de operación y los criterios generales a los cuales estas se sujetarán; además se dispone que las dependencias, las entidades a través de sus respectivas dependencias coordinadoras de sector o, en su caso, las entidades no coordinadas serán responsables de emitir las reglas de operación de los programas que inicien su operación en el ejercicio fiscal siguiente o, en su caso, las modificaciones a aquellas que continúen vigentes, previa autorización presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y dictamen de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

Cabe destacar que en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2015, en su artículo 24, faculta a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria para que, en coordinación con el Instituto Nacional de las Mujeres, revise las reglas de operación de los programas del Anexo 13 a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos de la Política Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, en los términos de las disposiciones aplicables.

En ese sentido, el Instituto Nacional de las Mujeres expidió los Lineamientos para Incorporar la perspectiva de Género en las Reglas de Operación de los Programas Presupuestarios Federales con el objeto de establecer los criterios para incorporar la perspectiva de género en las reglas de operación de los programas federales, a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos de la Política Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, en los términos de las disposiciones aplicables, coadyuvando al respeto y protección de los derechos humanos de la mujeres, al logro de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, y a la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres.

Dicho documento, precisa que la perspectiva de género deberá incorporarse en las reglas de operación de los programas federales, con el propósito de contribuir a que las mujeres se beneficien de manera igualitaria de los bienes o servicios que se otorgan en los programas federales sujetos a reglas de operación, privilegiando, en su caso, la inclusión de medidas especiales de carácter temporal (acciones afirmativas) que aceleren el logro de la igualdad en el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación igualitaria en la vida política, cultural, económica social.

No obstante representar un avance sustancial y fundamental para el logro de los objetivos de los procesos de un presupuesto con enfoque de género, que se observa es la carencia de una obligación en ley para que las reglas de operación incluyan esta perspectiva, por lo que consideramos necesario que quede elevada a rango de ley y dar mayor fuerza normativa a dichos lineamientos para que de manera efectiva puedan ser aplicados por las dependencias de la administración pública federal.

De esa manera, se propone reformar el artículo 77 de la ley para establecer la obligación de las dependencias, las entidades a través de sus respectivas dependencias coordina-

doras de sector o, en su caso, las entidades no coordinadas, en la elaboración de las reglas de operación de los programas federales sujetos a las mismas, incorporen el enfoque de género con el propósito de contribuir a que las mujeres se beneficien de manera igualitaria de los bienes o servicios que se otorgan en los programas federales.

### Fundamento legal

La suscrita, diputada integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados; con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de la Honorable Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

### Decreto por el que se reforma el artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

**Artículo Único.** Se reforma el artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para quedar como sigue:

#### Artículo 77. ...

...  
...  
...

Las reglas de operación deberán ser simples y precisas con el objeto de facilitar la eficiencia y la eficacia en la aplicación de los recursos y en la operación de los programas e **incorporar el enfoque de género con el propósito de contribuir a que las mujeres se beneficien de manera igualitaria de los bienes o servicios que se otorgan en los programas federales.**

### Transitorios

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

**Segundo.** La Comisión Federal de Mejora Regulatoria, en coordinación con el Instituto Nacional de las Mujeres, emi-



tirán los lineamientos respectivos para dar cumplimiento a lo establecido en el presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de abril de 2016.— Diputada Maricela Contreras Julián (rúbrica).»

**Se remite a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para dictamen.**

---

## LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL

---

«Iniciativa que reforma los artículos 2o. y 19 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, suscrita por el diputado Óscar Ferrer Abalos e integrantes del Grupo Parlamentario del PRD

### Argumentos

México se ha convertido en un país donde reina la impunidad cuando se trata de accidentes ambientales por parte de empresas y que repercuten de manera indirecta o directa a la salud, economía y estilo de vida de las habitantes.

México ya es el paraíso de la contaminación desde hace muchos años, porque en la legislación ambiental ha habido avances, pero existen muchos huecos, muchos desafíos que se tienen que enfrentar y uno de ellos es precisamente el tema de la prevención.

Las industrias o empresas contaminantes no compensan el daño ambiental, las afectaciones a la salud, el impacto social, el deterioro económico de los habitantes afectados.

Se necesita modificar las sanciones que se tienen consideradas en el marco legal para hacerlas mucho más estrictas y que no resulte más benéfico contaminar que remediar y motivar la prevención antes que el deterioro ambiental.

La Ley de la Responsabilidad Ambiental entró en vigor el 7 de julio de 2013 y establece la reparación de daños en caso de delitos cometidos contra el ambiente. Asimismo, busca la protección, la preservación y abre la posibilidad de exigir procesos judiciales. Pero es insuficiente, como a continuación se expone:

Como en muchos otros casos que para el país y las autoridades quedaron atrás, para los sonorenses, el derrame de

casi 40 mil metros cúbicos de sulfato de cobre el 7 de agosto de 2014 en la mina Buena Vista del Cobre, subsidiaria de Grupo México, que afectó regiones cercanas del río Bacanuchi y río Sonora, no es asunto de olvido: es el desastre más grande que jamás haya ocurrido en el estado y que hasta ahora tiene consecuencias directas en al menos 22 mil ciudadanos.

Grupo México es también el responsable de la explosión en la mina Pasta de Conchos, en Coahuila, el 19 de febrero del 2006 donde fallecieron 65 trabajadores. En 2007, trabajadores de la mina de Cananea (ahora Buenavista del Cobre) denunciaron malas condiciones de trabajo, inseguridad en el lugar y hasta cinco supuestos derrames de químicos por filtraciones en los muros de contención.

Podemos mencionar ejemplos por cada estado donde reina la impunidad ya que las instituciones ambientales son operantes con leyes laxas:

- En El Salto, Jalisco, más de 300 personas han muerto y otras tantas padecen enfermedades crónico degenerativas como cáncer, insuficiencia renal, daños hepáticos y lo menos daños en las mucosas y la piel, por la contaminación del río Santiago por las descargas de múltiples empresas de la zona industrial de Guadalajara, Jalisco.

- Otro de los casos que ha permanecido abierto durante casi 15 años es el de la Minera San Xavier, en Cerro San Pedro, de San Luis Potosí, un área natural protegida, donde se instaló la subsidiaria de New Gold, empresa canadiense y que se dedicó a la extracción de oro y plata. Tal actividad costó la devastación de Cerro de San Pedro. La empresa New Gold minera San Xavier opera sin permisos desde el 2007, no obstante el Noveno tribunal de Circuito en Materia Fiscal y Administrativa sentenció la anulación definitiva de los permisos y ordenó a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) cancelar las obras, sin embargo, tras cinco ratificaciones que precisan el cierre de la primer sentencia, la Profepa no ha acatado las sentencias. Y por otra parte esta empresa ha tenido diversos derrames de las piletas de lixiviación, cuyo método de beneficio de los metales es cianuro de sodio. El último derrame fue el 25 de mayo de 2014 de grandes dimensiones, las cuales sólo podemos afirmar por testigos presenciales ya que no hay un reporte formal de dicho derrame.

- Otro caso La empresa minera de capital Ingles e indio, Arcelor Mittal extrae hierro en el Municipio de Lázaro

Cárdenas en Michoacán, el problema con esta empresa no es el desbordamiento de la presa de jales, descaradamente arroja sus desechos tóxicos a las fuentes de agua, luego se encauzan a un arroyo que va a dar al río Las Truchas y, posteriormente al río Acalpican, y al arroyo El Bordonal, causando fuertes inundaciones en las colonias Las Truchas y El Cerrito, que están pegadas a la laguna, así como Valle Bonito.

Los habitantes de las comunidades cercanas están en constante peligro por las frecuentes explosiones, el colapso de sistemas de drenaje, la contaminación del agua y en general el deterioro del medio ambiente con consecuencias graves a la flora y fauna y sobre todo los aproximadamente 40 mil habitantes de La Mira, viven el deterioro a su salud por la contaminación al medio ambiente que ocasiona la enorme mina a cielo abierto que se extiende en sus cercanías. Las aguas residuales no tienen salida al estar colapsado el drenaje, que instaló el ayuntamiento pero que por las descargas que realiza la empresa minera en la presa de jales, subió de nivel y produjo un sedimento contrario o desnivel de las aguas.

Nos preocupa también que con la reforma energética y la extracción de hidrocarburos como la fractura hidráulica, las empresas puedan contaminar en total impunidad sin ninguna responsabilidad ambiental dejando el terrible saldo de destrucción y daños a la salud.

### **Derrames petroleros**

México se ve diario afectado por los constantes derrames petroleros pues ocurren 1.3 derrames por día en el país, según cifras del 2013 de Greenpeace. Tan sólo el último registrado ocurrió el pasado 17 de agosto de 2014, es decir a 10 días del incidente de Grupo México, pero este a 15 kilómetros de la refinería de Pemex. El derrame provocó daños al río San Juan y a la presa El Cuchillo, pues ahí desemboca. Tan sólo el 31 de diciembre de 2011, un oleoducto en las instalaciones de Pemex Refinación en Cosolocaque, Veracruz, presentó, un derrame de mil 500 barriles, que afectó 3.5 hectáreas cercanas al río Coatzacoalcos.

En 2013, Greenpeace denunció que no había sanciones después de un año y que Pemex, así como la Profepa, seguían sin responder a los daños que se provocó. Empleados subcontratados por Petróleos Mexicanos laboran a marchas forzadas en las inmediaciones de la válvula de seccionamiento.

La preocupación está latente por las empresas internacionales que podrían intervenir en estas actividades como Exxon o British Petroleum, la última responsable del derrame en el Golfo de México en 2010.

En México, más de 70 por ciento de los cuerpos de agua presentan algún grado de contaminación, según cifras de 2011 de la Comisión Nacional del Agua, lo cual provoca su carencia, pese a que el acceso al agua sea un derecho constitucional.

Los ríos más contaminados son el Atoyac, que abarca Puebla, Tlaxcala y Oaxaca. El río Lerma, que va del estado de México, Guanajuato, Michoacán, Jalisco y Nayarit. Además, las descargas industriales generan 340 por ciento más que las aguas residuales municipales.

Por otro lado, también está la responsabilidad de las industrias que generan 42 por ciento de la contaminación en el aire de fuentes antropogénicas en el que 34 por ciento es a causa de la combustión industrial de comestibles, seguido por los vehículos automotores con 17 por ciento y las plantas que generan electricidad con 12 por ciento. El 8 por ciento corresponde a las fuentes de amoníaco y 6 por ciento a la manufactura y otros procesos industriales.

En México hay muchos confinamientos, basureros industriales, vertidos de sustancias que provocan filtraciones a mantos freáticos. Muchas de las empresas que están instaladas en México y tienen sus corredores industriales, tienen un doble estándar, cuando son empresas internacionales: es decir, que operan con estándares muy rígidos en otras regiones del mundo donde son sancionadas, pero aquí en México no.

Es necesario tener sanciones mucho más fuertes, pero sobre todo con acciones, que sean contundentes, medibles, alcanzables y que realmente repercutan en atender a la población que podría estar afectada.

Hasta ahora, Grupo México fue castigado únicamente por la Bolsa Mexicana de Valores, luego que sus acciones registraran bajas de 3.08 por ciento en un día y desde el 12 de agosto, que la empresa emitió un comunicado sobre la crisis de la mina Buenavista del Cobre, sus acciones cayeron 4.51 por ciento.

México es un paraíso para la impunidad, ese es el mensaje que se está mandando y no solamente desde esta adminis-

tración, es un mensaje que se está mandando desde hace por lo menos 20 años.

Parecería que México está de oferta para quien guste contaminar. Desde la falta de regulación para los desechos industriales, la contaminación de aguas, sanciones a Pemex por derrames petroleros, a empresas mineras internacionales y nacionales. Aunque el monto de la multa, tan sólo en el caso de río Sonora y Grupo México, sería insuficiente.

Este tipo de situaciones de contaminación ambiental se debe muchas veces a falta de prevención. Como se encuentra hoy la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, resulta más barato contaminar y pagar las multas que invertir en la prevención o el tratamiento adecuado de los residuos contaminantes que genera la gran diversidad de industrias en el país.

### Fundamento legal

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, los suscritos, Óscar Ferrer Abalos, Francisco Martínez Neri, Candelario Pérez Alvarado y Omar Ortega Álvarez, diputados del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, someten ante esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

### Decreto que modifica distintas disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental

**Único.** Se **adicionan** las fracciones V y VI al artículo 2; y se **modifica** la fracción I y se **deroga** la II del artículo 19 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, para quedar como sigue:

**Artículo 2.** Para los efectos de esta ley se estará a las siguientes definiciones, así como las previstas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, las leyes ambientales y los tratados internacionales de que México sea parte. Se entiende por

I. a IV. (...)

**V. Daño grave al medio ambiente:** Es el que propicia la pérdida de uno o varios elementos ambientales, que afecta la estructura o función, o que modifica las

tendencias evolutivas o sucesionales del ecosistema y es de tal magnitud que genera cambio perjudicial en las características físicas, químicas o biológicas del aire, tierra o agua que puede afectar nocivamente la vida humana o las materias primas;

**VI. Daño irreversible al medio ambiente:** Es el impacto o conjunto de actividades que afectan el ecosistema en tal magnitud que no puede ser revertido a su línea de base original generando pérdida del ecosistema de forma definitiva. No hay mitigación posible.

**Artículo 19.** La sanción económica prevista en la presente ley, será accesoria a la reparación o compensación del daño ocasionado al ambiente y consistirá en el pago de una cantidad de dinero equivalente.

**I. De cinco mil a un millón quinientas mil veces el importe de la unidad de medida actualizada, tomando en cuenta todos sus ingresos. Dicho monto se determinará en función de daño producido, que se puede considerar como daño grave o irreversible al medio ambiente considerando las condiciones previstas en la presente ley. Si la persona responsable se negare sin causa justificada a cubrir el importe de la sanción económica, cualquiera de las partes previstas en el artículo 28 de esta ley podrá exigir su cobro mediante el procedimiento económico coactivo. La Secretaría de Hacienda estará obligada a cumplir dicha petición e informar al juez de distrito hasta en tanto se ejecute el cobro.**

II. (Se deroga)

### 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 abril de 2016.— Diputados: Óscar Ferrer Abalos, Francisco Martínez Neri, Candelario Pérez Alvarado, Omar Ortega Álvarez, Juan Fernando Rubio Quiroz, Araceli Madrigal Sánchez, Elio Bocanegra Ruiz, Héctor Peralta Grappin (rúbricas).»

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

## LEY DE MIGRACIÓN

---

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Migración, a cargo del diputado Waldo Fernández González, del Grupo Parlamentario del PRD

### Planteamiento del problema

El tránsito de personas provenientes de Centroamérica hacia Estados Unidos, en condiciones irregulares, ha cobrado importancia en las últimas décadas, debido a que este se ha incrementado de forma considerable. Es por ello, que debe ser tomado en cuenta en las agendas de los tres órdenes de gobierno.

México, como país de origen, tránsito, retorno y llegada de migrantes, representa un fenómeno migratorio complejo, pero el mayor problema es el tránsito de miles de migrantes indocumentados y nacionales, ya que durante las últimas décadas este fenómeno se ha dado en un contexto de inseguridad y por lo tanto de mayor complicación para las personas que atraviesan nuestro país, frente a las extorsiones, robos, asaltos y violaciones entre otras vejaciones.

Este aumento de los riesgos, en particular de la violencia, así como las violaciones a los derechos de los migrantes y las políticas de control migratorio, ocupan la mayor parte del trabajo de los gobiernos, la sociedad civil y la academia de México y Centroamérica, así como de organismos internacionales, en lo relativo a la migración en tránsito por México.<sup>1</sup>

### Argumentos

Cabe destacar, que los migrantes en tránsito por nuestro país, tienen los mismos derechos que los nacionales, reconocidos y garantizados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por los diversos instrumentos internacionales de derechos humanos signados por nuestro país.

El volumen de flujo de migrantes centroamericanos en tránsito irregular por México hacia Estados Unidos presentó una tendencia incremental desde mediados de los noventa hasta 2005, año en que alcanzó el máximo histórico, con un volumen entre 390 mil y 430 mil migrantes. Entre 2006 y 2009, hubo una caída pronunciada de cerca de 70 por ciento. Las estimaciones preliminares para 2012 evidencian que existió un repunte de los flujos de cuando menos un 40 por ciento.

Cabe señalar, que una vez que ingresan por la frontera sur, los ciudadanos de Guatemala, Honduras y El Salvador, se tardan en llegar a la frontera de Estados Unidos de ocho a treinta días, 70 por ciento de guatemaltecos usó coyote en su tránsito por México, 42 por ciento hondureños y 49 por ciento salvadoreños.<sup>2</sup>

Tan sólo de Guatemala hacia México hubo 772 mil 191 cruces fronterizos, con una edad promedio de 32 años, de los cuales 45 por ciento de ellos tiene una escolaridad de 1 a 6 años y el 90 por ciento son hombres y 10 por ciento mujeres. 75 por ciento de los guatemaltecos utiliza el autobús o camioneta, 63 por ciento usan los hondureños y sólo 51 por ciento los salvadoreños.

En lo que se refiere a personas devueltas por Estados Unidos a Centroamérica, fueron 114 mil 333, con una edad promedio de 28 años, con escolaridad que va de los 7 a los 12 años y abarcando al 52 por ciento de los mismos, de este universo de población el 85.3 por ciento son hombres y 14.7 por ciento mujeres.

Por otro lado, el escenario de violencia e impunidad generalizada ha redimensionado el fenómeno migratorio, generalizando el secuestro, tráfico y trata de migrantes como negocios altamente redituables ante la debilidad institucional crónica que ya se padecía en el país.

La inseguridad y los abusos contra los migrantes en tránsito también están relacionados con la falta de coordinación y capacidades en el funcionamiento de diversas autoridades. No hay sincronía de la normatividad entre las distintas dependencias, y éstas tampoco tienen la capacidad para cumplir con su mandato y la posibilidad de trabajar coordinadamente.<sup>3</sup>

La delincuencia organizada ha analizado a los migrantes en tránsito: sus movimientos, cómo se agrupan, a dónde llegan y cómo se trasladan. Incluso los han infiltrado, lo cual facilita su secuestro y extorsión. En esta cadena delictiva, también participan centroamericanos, sea por coerción, por convencimiento o porque ya participaron en actividades delictivas.<sup>4</sup>

La intervención de la industria del crimen organizado en las redes antes domésticas de tráfico de personas migrantes mediante el control de los caminos por donde se trazan las rutas de migración no documentada no sólo ha encarecido los costos del traslado y el cruce de la frontera norte de México, sino que ha impuesto, por medio del secuestro y la

extorsión a lo largo de la ruta que atraviesa Chiapas, Tabasco, Veracruz y Tamaulipas.<sup>5</sup>

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, los delitos no denunciados o que no derivaron en averiguación previa fue de 92.8 por ciento a nivel nacional durante 2014. En el caso de los migrantes la cifra es mayor debido a que evitan el contacto con las autoridades.

Dados los altos niveles de violencia y pobreza en Centroamérica, es fundamental que México evalúe a migrantes para que los refugiados y víctimas de la trata u otros delitos reciban la protección que necesitan.

Quiero subrayar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, al enterarse de la entrada en vigencia de la Ley de Migración, como lo señala en su párrafo 291 de su respectivo informe de 2013, acento lo siguiente “algunos de los principales avances reconocidos en esta ley son, entre otros **el libre tránsito para migrantes...** la Comisión considera que la implementación adecuada de la Ley de Migración puede representar un **cambio paradigmático en el reconocimiento y la protección de los derechos humanos de las personas migrantes**”.

Por su parte, el padre Alejandro Solalinde ha señalado que los migrantes siguen enfrentando los mismos abusos por parte de los zetas, los maras, las autoridades locales, las federales, estatales, los agentes migratorios, los Grupos Beta, es decir es la misma problemática, únicamente que agravada, ya que ahora se les obliga a transitar por nuevas rutas mucho más peligrosas que antes.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, emitió la recomendación CNDH/5/ 2013/4649/Q, en el caso de un ciudadano cubano que fue retenido de forma ilegal y por prestar indebidamente el servicio público, así como por acciones y omisiones que transgreden los derechos de las personas migrantes y sus familiares.

Dos de las recomendaciones, que presentó este organismo, son:

Se difundan entre el personal del Instituto Nacional de Migración los procedimientos previstos en la Ley de Migración y su Reglamento, en los que se establecen de manera específica las acciones a realizar en los casos de los extranjeros sujetos a rechazo.

Se adopten medidas para que se diseñen e impartan programas integrales de capacitación y formación a los servidores públicos adscritos al Instituto Nacional de Migración, en materia de derechos humanos.

En días pasados, en un medio de circulación nacional salió una nota periodística que señalaba: “Entregaba el INM migrantes al narco” en una de las investigaciones realizadas por este medio, se señaló que el 4 de abril de 2011, personas que manifestaron ser agentes migratorios interceptaron un autobús en Altamira, Tamaulipas donde viajaban tres salvadoreños, que los hicieron abordar en un vehículo oficial y luego los entregaron a los miembros del grupo criminal que los llevarían a Tampico, donde los mantuvieron secuestrados en un departamento mientras negociaban el rescate con sus familiares<sup>6</sup>.

De acuerdo al estudio de campo realizado en un albergue, ubicado en el municipio de Reynosa, Tamaulipas, se realizaron entrevistas a migrantes provenientes de Honduras, El Salvador y Guatemala, en las entrevistas los migrantes centroamericanos mencionaron de los robos a los que fueron sometidos durante su trayecto por México, de los golpes que recibieron, del maltrato psicológico, de los chantajes, del temor que tienen de acercarse a los servicios de salud y del abuso en el cobro de transporte tan sólo por ser migrantes. Asimismo, nos señalaron que los albergues sirven para protegerlos de ser víctimas de los secuestradores<sup>7</sup>.

Podemos observar, que no se está respetando la Carta Magna, asimismo, la Ley de Migración y su reglamento ya que siguen las vejaciones en contra de los migrantes Centroamericanos y no se está facilitando la movilidad de los migrantes.

Cabe destacar, que uno de los puntos de coincidencia entre los migrantes fueron los apoyos que se brindan en las Casas del Migrante, ya que en estas se sienten protegidos de la inseguridad, además, de que estos albergues proporcionan ayuda para su aseo, alimentación y descanso, asimismo, coadyuvan en las labores de las instancias que los reciben.

El artículo 11 de nuestra Carta Magna, señala que:

Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial,

en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

Por otro lado, el artículo 24, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en lo que se refiere a la igualdad ante la ley, señala que:

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

Por lo señalado y en virtud de las vejaciones que han sufrido los migrantes centroamericanos al momento de circular por nuestro país, sometemos a su consideración la siguiente iniciativa.

### Fundamento legal

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 77 y 78 y demás relativos y aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

### Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Migración

**Único.** Se adiciona la fracción II Bis, se reforma la fracción X, se adiciona la fracción XIX Bis al artículo 3; se reforma el tercer párrafo al artículo 8; se reforma la fracción VI del artículo 20; se adiciona el segundo párrafo al artículo 72; se adiciona la fracción II Bis y la fracción IV Bis, y se reforma el último párrafo al artículo 140, todos de la Ley de Migración, para quedar como sigue:

**Artículo 3.** Para efectos de la presente Ley se entenderá por:

I. y II. ...

**II. Bis. Albergues temporales: a los lugares públicos o privados autorizados por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, en los que se les brinda alojamiento temporal a los migrantes nacionales o extranjeros;**

III. a IX. ...

**X. Estación migratoria:** a la instalación física que establece el instituto para alojar temporalmente a los extranjeros que no acrediten su situación migratoria regular, en tanto se resuelve su situación migratoria, **de ninguna manera constituirá prisión alguna;**

X. a XIX. ...

**XIX Bis. Organizaciones civiles: a las organizaciones civiles que alojan a extranjeros, en donde se le brinda ayuda de alimentación, psicológica y médica.**

XX. a XXXI. ...

### Artículo 8. ...

...

Los migrantes independientemente de su situación migratoria, tendrán derecho a recibir de manera gratuita y sin restricción alguna, cualquier tipo de atención médica urgente que resulte necesaria para preservar su vida. **En caso de recibir terapia postoperatoria por sus lesiones, la misma será gratuita y sin limitación.**

### Artículo 20. ...

I. a V. ...

VI. Llevar y mantener actualizado el Registro Nacional de Extranjeros, **la cual deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación.**

VII. a X. ...

### Artículo 72. ...

**Igualmente se difundirá la creación y operación de albergues temporales públicos o privados en donde les brinde alojamiento y asistencia integral a los migrantes nacionales o extranjeros.**

### Artículo 140. ...

I. ...

II. ...

**II Bis. Retener en las Estaciones Migratorias a los migrantes sin causa legal alguna;**

III. a IV. ...

**IV Bis. Entregar a migrantes sin que medie ningún tipo de autorización a personas diversas a las autoridades;**

V. a VII. ...

Se considerará infracción grave y se sancionará con la destitución, la actualización de las conductas previstas en las fracciones IV, **IV Bis** y VI del presente artículo, sin perjuicio de lo previsto en otras disposiciones jurídicas aplicables.

**Transitorios**

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

**Segundo.** La creación y operación de albergues temporales públicos, se hará de conformidad con la disponibilidad presupuestal de las autoridades.

**Notas:**

1 Migración centroamericana en tránsito por México hacia Estados Unidos: Diagnostico y recomendaciones “Hacia una visión integral, regional y de responsabilidad compartida, ITAM, junio 2014.

2 “Migración Centroamericana en tránsito por México hacia Estados Unidos” Encuestas sobre migración en las fronteras norte y sur de México, 2014.

3 *Ibid.*

4 *Ibid.*

5 Martínez Graciela, Cobo Salvador David, Narváez Juan Carlos *Trazando rutas de la migración de tránsito irregular o no documentada por México*, 2015, página 134.

6 Entregaba el INM migrantes al narco, periódico *Reforma*, 22 de abril de 2016.

7 Con la colaboración de Fortino López, Fred Regalado, Álvaro Arce, Marcela Aguirre y Leonardo Manuel Rodríguez.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de abril de 2016.— Diputado Waldo Fernández González (rúbrica).»

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

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

«Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados Jorge Álvarez Maynez y Víctor Manuel Sánchez Orozco, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

El suscrito, Jorge Álvarez Maynez, miembro del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, y con arreglo a las facultades y atribuciones conferidas en los artículos 73, numeral XXII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se deroga la fracción XVIII del artículo 89; y se reforman los artículos 41, fracciones III, IV y V, 76, fracción VIII, 95, fracción VI, y último párrafo, 96, 98, 99 y 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para la elección directa de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los magistrados electorales de las Salas Superior y regionales del Poder Judicial de la Federación.

**Exposición de Motivos**

Como consecuencia de la reforma constitucional de 1994, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha posicionado como actor principal en el entramado democrático del país. Como apuntan Miguel y José Carbonell, tanto la Corte como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación han comenzado a conocer de asuntos con grandes repercusiones político-partidistas, donde se discuten la división de competencias, los resultados electorales o la distribución correcta de recursos públicos, lo que podría llamarse “macrojusticia”, es decir, la que atañe a los sujetos políticos.<sup>1</sup>

Así, en palabras de Héctor Fix-Zamudio, la función judicial actual “ha asumido una creciente complejidad, en vir-

tud de que lo que se había concebido de manera tradicional como una actividad puramente técnica de resolución de conflictos jurídicos, se ha transformado en uno de los servicios públicos esenciales del Estado contemporáneo, en el cual ha penetrado un conjunto de factores sociales, económicos y culturales que [...] [se combinan] en una función que puede calificarse de política, en el sentido de la participación en la toma de decisiones esenciales de los órganos del poder, la que anteriormente estaba excluida para los Tribunales”.<sup>2</sup>

Por tanto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “guardián supremo de la Constitución, el intérprete último de la norma fundamental cuyas resoluciones vinculan al resto de los órganos del Estado y a los ciudadanos, el órgano de “cierre” de nuestro sistema constitucional, la instancia terminal que por su propia naturaleza agota la jurisdicción interna del Estado, [...] la única instancia terminal jurisdiccional cuyas resoluciones se erigen al instante en cosa juzgada constitucional, ante la imposibilidad de ser recurridas”,<sup>3</sup> y en general, el sistema judicial, deben permanecer independientes, capaces de hacer exigible el principio de sujeción de las autoridades al Estado de derecho, a fin de que los ciudadanos estén a salvo, pues “un Estado de derecho es un Estado jurisdiccional de derecho”.<sup>4</sup>

Así, el Poder Judicial de la Federación debe funcionar de tal modo que genere confianza en los ciudadanos, aspecto íntimamente relacionado con dos factores: el de la independencia y la legitimidad, pues si estos no cuentan con márgenes de confianza por parte de los ciudadanos, su actuar puede enfrentarse a resistencias por éstos.

Por ende, la sociedad no puede aislarse de la actividad del alto tribunal, pues, como indica el ministro Arturo Zaldívar, se debe propiciar la reflexión para alcanzar un consenso básico sobre la nueva constitucionalidad a la que todos aspiramos, que sirva de sustento para la democracia del país.<sup>5</sup>

Por ello, el actual sistema de nombramiento –en el caso específico de los funcionarios que integran la Suprema Corte de Justicia de la Nación–, donde interviene el titular del Poder Ejecutivo en la nominación de las candidaturas, resulta, en palabras de Miguel y José Carbonell,<sup>6</sup> pernicioso, pues puede generar un sesgo político o ideológico, al impedir que dentro del máximo órgano jurisdiccional del país se consoliden las diversas corrientes del pensamiento jurídico existentes, e introducir cierta homogeneidad de

pensamiento o criterios jurídicos políticos afines al presidente en turno.

Resulta indispensable un mecanismo abierto, que permita un mejor funcionamiento del órgano jurisdiccional que tiene como su función ejercer el control de constitucionalidad, en el que debe privilegiar el pluralismo propio del Estado constitucional y democrático de derecho; en otras palabras, es indispensable un procedimiento que garantice un nombramiento que proteja la independencia “externa” e imparcialidad de los jueces y la autonomía de la Corte, con transparencia y apertura.

El texto del artículo 96 de la Constitución de 1917 establecía una figura distinta a la actual, para el nombramiento de los ministros del alto tribunal, pues “reconocía como órganos involucrados en el procedimiento de designación de los ministros al Congreso de la Unión, en calidad de órgano de designación y nombramiento, y a las legislaturas de los estados con carácter de órganos de nominación”.<sup>7</sup>

Posteriormente, la reforma constitucional de agosto de 1928 modificó el sistema de nombramiento, dejando atrás la postulación de los candidatos por parte de las legislaturas locales, y adopta un sistema similar al imperante en Estados Unidos de América –dejando de lado la audiencia del nominado–, al instaurar un sistema de nombramiento de un candidato único por el presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores, sistema vigente hasta la reforma de 1994.

En diciembre de 1994, con la modificación constitucional, el sistema de nombramiento cambió, y se introdujo el sistema de ternas, propuesta por el presidente de la República a consideración del Senado de la República, para que –tras la comparecencia– elija el que le parezca mejor.

El sistema actual consta de tres etapas:

1. Etapa de elección es la etapa inicial del procedimiento, que se desarrolla en el ámbito del Poder Ejecutivo y que tiene por objeto identificar a las personas que conformarán la terna presentada por el presidente de la República para ocupar el cargo de ministro.
2. La etapa de designación es la fase cronológicamente sucesiva que se lleva a cabo en el Senado de la República, en la que se realiza la adhesión a una de las candidaturas de la terna presentada.



3. La etapa de nombramiento representa el episodio con el que concluye formalmente el proceso, en donde se produce el acto de juramento del encargo ante el mismo Senado.

Es evidente que en este sistema el presidente de la República tiene libertad y discrecionalidad absoluta para confeccionar la terna, teniendo como único límite a su poder de nominar el diseño institucional, es decir, el respeto a los requisitos del artículo 95 de la Constitución, donde lo único que no puede hacer es integrar la terna con aspirantes que no cumplan las exigencias personales y técnicas para desempeñar el cargo, sin tomar en cuenta si son idóneos o no, cuestión que debe resolver el Senado.

La “participación exclusiva y excluyente del presidente y del Senado de la República actuando en pleno, [...] prueba evidente de que este tipo de designación contiene una elevada carga de politización que no es comparable con la de ningún otro cargo judicial”.<sup>8</sup> “La forma como se racionaliza el procedimiento de nombramiento de los ministros, como se aprecia, dista mucho de garantizar que sus reglas se mantengan fuera de la órbita de influencia de los legisladores. [...] Prescindir de la “ley”, así sea ordinaria, y apoyarse en un “acuerdo” que representa la convergencia de una voluntad política para hacer frente al ejercicio de una atribución de nombramiento, implica seguir una regulación que carece de los más elementales atributos de generalidad y previsibilidad, [...] vulnera el principio de igualdad [...] de seguridad jurídica y, sobre todo, otorga un alto margen de discrecionalidad en favor del Senado, infringiendo claramente el principio de legalidad”.<sup>9</sup>

Aunado a lo anterior, Layda Negrete, coordinadora del proyecto de calidad de justicia en México Evalúa, ha explicado que la obligación por parte del Ejecutivo de presentar argumentos acerca de la idoneidad de los aspirantes es una exigencia constitucional, aunque es cierto que el artículo 96 de la Constitución, que regula el proceso de designación de ministros, no es explícito a este respecto, “esta exigencia está plasmada en el capítulo de garantías básicas”, que requiere que “todo acto de autoridad esté fundamentado y motivado”, es decir, se requiere que el presidente explique públicamente las razones por las que considera que cada uno de los candidatos tiene un perfil adecuado para ocupar el puesto de ministro de la Corte.<sup>10</sup>

Sin embargo, “[...] las normas del procedimiento [de nombramiento] permiten advertir si estamos en presencia de un diseño constitucional acorde con las exigencias de apertu-

ra en el contexto de una sociedad democrática o si, por el contrario, es un sistema que favorece la opacidad y la discrecionalidad política”.<sup>11</sup>

Por tanto, resulta indispensable establecer un mecanismo abierto, que impida generar sesgos. Un procedimiento que permita que sociedad, universidades del país, facultades de derecho y centros de investigación jurídica, académicos y expertos tengan participación activa y directa en la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de los magistrados que integran el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Lo anterior cobra sentido en tanto que, como Héctor Fix Fierro ha señalado, el Poder Judicial ha asumido su carácter de Poder de la Nación, y ha comenzado a influir de manera importante en el desarrollo del país, ganando espacios nunca antes ocupados por éste en los asuntos nacionales, consolidándose como verdadero poder político,<sup>12</sup> es decir, en palabras de Tocqueville, “lo han hecho un poder político de primer orden”,<sup>13</sup> pues es tal la prominencia que tienen los tribunales que se les ha dado en llamar los *guardianes de las promesas democráticas*, ya que, además de sus funciones tradicionales, tratan con problemas que la política se ve incapaz de resolver, tales como la corrupción y los dilemas axiológicos de la sociedad contemporánea.

En consecuencia, la concepción tradicional del Poder Judicial ha cambiado radicalmente, pues, parafraseando a Montesquieu, de los tres Poderes de la Unión, el de juzgar era en cierto modo casi nulo,<sup>14</sup> lo que llevó a Hamilton a afirmar que “el (poder) judicial, debido a la naturaleza de sus funciones, será siempre el menos peligroso para los derechos políticos de la Constitución, porque su situación le permitirá estorbarlos o perjudicarlos en menor grado que los otros poderes (...) El judicial (...) no influye ni sobre las armas, ni sobre el tesoro: no dirige la riqueza ni la fuerza de la sociedad, y no puede tomar ninguna resolución activa. Puede decirse con verdad que no posee fuerza ni voluntad, sino únicamente discernimiento”,<sup>15</sup> premisa central planteada en El Federalista, que dio origen diversas instituciones y mecanismos, entre ellos el procedimiento especial de nombramiento en la que, como en México, el Senado juega un rol clave,<sup>16</sup> a fin de fortalecer un Poder Judicial débil.

No obstante, frente a la “judicialización de la política” y la “politización de la justicia”, movimientos paralelos y correlativos que dan pie a lo que Fix Fierro denomina como “justicia político constitucional”,<sup>17</sup> se hace necesario adap-

tar este nuevo Poder Judicial a las exigencias de una sociedad democrática, ya que, en la medida en que se ha “politizado la justicia”, el Poder Judicial ha adquirido un poder más amplio al del simple “discernimiento”.

Así, en palabras de César Astudillo, “determinar ‘cuántos’ y sobre todo ‘qué’ órganos del Estado participan en la designación de los ministros, demuestra el nivel de implicación de voluntades que precede a la integración del máximo órgano de garantía, y la vinculación que se produce entre el órgano de control constitucional y la forma de Estado adoptada. Esto, a su vez, permite advertir la capacidad integradora [...] y contribuye para constatar en qué medida las entidades federativas participan en la composición de un órgano de naturaleza eminentemente arbitral. [...] Es un mecanismo por medio del cual se puede medir el nivel de cooperación institucional existente en el Estado, y el tipo de interacción que produce entre las diversas realidades políticas, geográficas, sociales y culturales del país”.<sup>18</sup>

“En general, un sistema de nombramiento puede ser tan amplio y abierto que permita la convergencia de un elevado número de voluntades políticas, situación que, en los hechos, se traduce en un aumento de legitimidad de quienes fueron designados. En el extremo contrario, puede ser tan estrecho y cerrado que niegue la implicación de todos los actores y órganos constitucionales que deberían tener un espacio de participación en la integración de un órgano de esta naturaleza, impidiendo ese superávit de fortaleza institucional”.<sup>19</sup>

Así, la designación debe hacerse con transparencia, pluralidad en las propuestas, y mayor exigencia en los candidatos; abonar certidumbre, legalidad, garantizar la independencia de los miembros de la Corte y reducir las zonas de discrecionalidad política.

Para ello es necesario eliminar la discrecionalidad de selección, e introducir un acto de interlocución con la sociedad (sean clérigos o profano del derecho),<sup>20</sup> para favorecer la publicidad, la transparencia y la oxigenación del procedimiento. Establecer un examen racional y razonable, para conocer a fondo a los candidatos, y abrir un debate responsable, serio, informado y comprometido, que permita que los ciudadanos organizados tengan la suficiente información para movilizarse políticamente en favor o en contra de una candidatura, y ejercer un control social relevante, permitiendo que analistas, comentaristas e intelectuales entren en una dinámica de debate y discusión que favorezca el proceso de designación.

Asimismo, son indispensables criterios “transversales” de selección, como el territorial, orientado a garantizar la inclusión de jueces provenientes de distintas entidades federativas; el de diferenciación racial, cultural o lingüística, encaminado a reflejar el pluralismo social al interior de la Corte; el generacional, previsto para posibilitar la conveniencia de múltiples perspectivas y ópticas jurídicas, o el de género, encaminado a equilibrar la presencia masculina y femenina en la composición del colegio de jueces.<sup>21</sup>

Lo anterior se refuerza con lo que señala Robert Dahl, en cuanto a porqué es buena y útil a la democracia para los países:

1. Evita la tiranía;
2. Preserva los derechos esenciales y la libertad general;
3. Favorece la autodeterminación, la autonomía moral y el desarrollo humano;
4. Protege los intereses personales esenciales;
5. Garantiza igualdad política; y
6. Produce prosperidad y búsqueda de la paz.<sup>22</sup>

Por tanto, acercar a las instituciones del país a la democracia permite la realización plena de los siguientes fines:

1. Cargos públicos electos en elecciones libres, imparciales y frecuentes.
2. Garantía de ejercicio de las libertades y goce de los derechos fundamentales;
3. Participación efectiva de todos los miembros de la sociedad en los asuntos nacionales; y
4. Equilibrio de poderes.<sup>23</sup>

En síntesis, es necesario que el proceso de designación de quienes integren tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuenten con perfiles altamente especializados, que “garanticen una interpretación autorizada del texto constitucional, al margen de al margen de cualquier interés político que condicione su forma de aproximarse al significado de las normas [...] a fin de que la proposición de candidatos se encuentre al margen de las pasiones ideoló-

gicas, de las componendas de los partidos políticos y de las exigencias políticas concretas, ubicándose exclusivamente en el ámbito de las necesidades objetivas del sistema constitucional".<sup>24</sup>

Con base en lo expuesto se propone que el mecanismo para la designación de los ministros que integran la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sea mediante sufragio universal,<sup>25</sup> en la que intervengan, durante la preselección y comparecencia pública, miembros de la judicatura local y federal, instituciones académicas, asociaciones de abogados, y asociaciones civiles cuya labor central sea la defensa de los derechos humanos, y de esta manera, asegurar la independencia del Poder Judicial, mejorar el desempeño y administración de los jueces, así como elevar su nivel, su profesionalismo,<sup>26</sup> a fin de fortalecer la confianza pública en el sistema judicial.<sup>27</sup>

Por lo expuesto se somete a su consideración la presente iniciativa con proyecto de

### **Decreto que deroga, reforma y adiciona distintas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se **deroga** la fracción XVIII del artículo 89; y se **reforman** los artículos 41, fracciones III, IV y V, 76, fracción VIII, 95, fracción VI y último párrafo, 96, 98, 99 y 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 89.** Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes:

**I. a XVII.** [...]

[...]

**XVIII. Se deroga;**

**XIX. y XX.** [...]

**Artículo 41.** [...]

[...]

**I. a III.** [...]

**Apartado A.** El Instituto Nacional Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

**a) a g)** [...]

Los partidos políticos y los candidatos **a cargos de elección popular, o a ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación** en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular, **o de candidatos a ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y candidatos a magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.** Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

[...]

**Apartados B. a D.** [...]

**IV.** [...]

[...]

**La duración de las campañas de elección de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación será de cuarenta y cinco días.**

[...]

**V.** La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

**Apartado A.** [...]

**apartado B.** Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

a) Para los procesos electorales federales y locales:

1. a 7. [...]

b) Para los procesos electorales federales:

1. a 7. [...]

c) Para los procesos de elección de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

1. La preparación de la jornada electoral;

2. La impresión de documentos y la producción de materiales electorales;

3. Los escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;

4. La declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones; y

5. Las demás que determine la ley.

[...]

[...]

[...]

**Apartados C. y D.** [...]

VI. [...]

[...]

[...]

a) a c) [...]

[...]

[...]

**Artículo 76.** Son facultades exclusivas del Senado

I. a VII. [...]

**VIII. Preseleccionar a los candidatos para la elección a ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y a magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, provenientes de la judicatura local y federal, universidades del país, centros de investigación jurídica, académicos, expertos, asociaciones de abogados y asociaciones civiles, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los ministros;**

IX. a XIV. [...]

**Artículo 94.** [...]

[...]A[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

Los ministros de la Suprema Corte, los magistrados de circuito, los jueces de distrito y los consejeros de la Judicatura Federal, así como los magistrados electorales, tendrán la obligación de presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, de intereses y de impuestos en los términos establecidos por las leyes. Las declaraciones estarán disponibles al público, con excepción de los datos que sean estrictamente personales.

[...]

**Artículo 95.** Para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se necesita

I. a V. [...]; y

VI. No haber sido secretario de Estado, fiscal general de la República, senador, diputado federal ni gobernador de algún estado o magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, durante el año previo al día de su nombramiento.

La elección de los ministros deberá recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.

**Artículo 96.** Los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serán elegidos mediante sufragio universal, a propuesta de la Comisión de Justicia del Senado, en conjunto con miembros de la judicatura local y federal, universidades del país, centros de investigación jurídica, académicos, expertos, asociaciones de abogados y asociaciones civiles, dentro del improrrogable plazo de sesenta días.

El proceso de verificación y cotejo de los requisitos de elegibilidad de sus aspirantes a candidatos, exigidos en el artículo 95 de esta Constitución, estará a cargo del Senado de la República.

La Comisión de Justicia del Senado será la encargada de la preselección de cinco candidatos para cada vacante a ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los cuales no podrán pertenecer, ni haber pertenecido en un periodo de diez años previo al día de su postulación, a ninguna organización política.

Se remitirá al Instituto Nacional Electoral la lista de los preseleccionados para que éste proceda a la organización, única y exclusivamente, del proceso electoral. El Instituto Nacional Electoral será responsable de difundir los méritos y perfiles de los candidatos. En el proceso de elección se prohíbe la realización de campañas con financiamiento privado.

Se llevarán a cabo comparecencias públicas ante el Senado, con tantas audiencias como sean necesarias

para abordar los temas existentes. Se realizarán tres debates obligatorios entre los candidatos, difundidos por el Instituto Nacional Electoral.

Para la elección de ministros deberá participar al menos 50 por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal; si el porcentaje de participación es menor, el Senado elegirá a algún ministro de la terna.

La elección de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá ser concurrente con los procesos electorales federales y escalonada, conforme a las reglas y al procedimiento que señale la ley.

**Artículo 98.** Cuando la falta de un ministro excediere de un mes, o faltare por defunción o por cualquier causa de separación definitiva, se elegirá a un nuevo ministro, en los términos del artículo 96 de esta Constitución, por el tiempo restante al del nombramiento original.

Las renunciaciones de los ministros de la Suprema Corte de Justicia solamente procederán por causas graves; serán sometidas al Senado para su aprobación.

Las licencias de los ministros, cuando no excedan de un mes, podrán ser concedidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; las que excedan de este tiempo, podrán concederse por el Senado. Ninguna licencia podrá exceder del término de dos años.

**Artículo 99.** El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

[...]

[...]

[...]

I. a X. [...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

Los magistrados electorales que integren las Salas Superior y regionales serán elegidos mediante sufragio universal, a propuesta de la Comisión de Justicia del Senado, en conjunto con miembros de la judicatura local y federal, universidades del país, centros de investigación jurídica, académicos, expertos, asociaciones de abogados y asociaciones civiles. La elección de quienes las integren deberá ser concurrente con los procesos electorales federales y escalonada, conforme a las reglas y al procedimiento que señale la ley.

Los magistrados electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con excepción de lo dispuesto en el párrafo VI del artículo 95 de esta Constitución, respecto a no haber sido magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, durante el año previo al día de su nombramiento, y durarán en su encargo nueve años improrrogables. El proceso de verificación y cotejo de los requisitos de elegibilidad de sus aspirantes a candidatos estará a cargo del Senado de la República. Las renunciaciones, ausencias y licencias de los magistrados electorales de la Sala Superior serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por dicha sala, según corresponda, en los términos del artículo 98 de esta Constitución.

La Comisión de Justicia del Senado será la encargada de la preselección de cinco candidatos para cada vacante a magistrado electoral que integren las salas Superior y regionales, los cuales no podrán pertenecer, ni haber pertenecido en un periodo de diez años previo al día de su postulación, a ninguna organización política.

Se remitirá al Instituto Nacional Electoral la lista de los preseleccionados para que éste proceda a la organización, única y exclusivamente, del proceso electoral. El Instituto Nacional Electoral será responsable de difundir los méritos y perfiles de los candidatos.

En el proceso de elección se prohíbe la realización de campañas con financiamiento privado.

Se llevarán a cabo comparecencias públicas ante el Senado, con tantas audiencias como sean necesarias para abordar los temas existentes. Se realizarán tres debates obligatorios entre los candidatos, difundidos por el Instituto Nacional Electoral.

Para la elección de magistrados deberá participar al menos 50 por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal; si el porcentaje de participación es menor, el Senado elegirá a algún ministro de la terna.

[...]

En caso de vacante definitiva se nombrará a un nuevo magistrado, en los términos del artículo 96 de esta Constitución, por el tiempo restante al del nombramiento original.

[...]

**Artículo 101.** Los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los magistrados de circuito, los jueces de distrito, los respectivos secretarios, y los consejeros de la Judicatura Federal, así como los magistrados del Tribunal Electoral, no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la federación, de los estados, o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

Las personas que hayan ocupado el cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia, magistrado de circuito, juez de distrito o consejero de la Judicatura Federal, así como magistrado del Tribunal Electoral, no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.

Durante dicho plazo, las personas que se hayan desempeñado como ministros o magistrados del Tribunal Electoral, no podrán ocupar los cargos señalados en la fracción VI del artículo 95 de esta Constitución.

[...]

[...]

### Transitorios

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

**Segundo.** En un plazo de ciento veinte días, a partir de la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión deberá reformar la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a fin de reglamentar el procedimiento de elección de los ministros que integran la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y de los Magistrados Electorales de las Sala Superior y Regionales del Poder Judicial de la Federación.

**Tercero.** En un plazo de ciento veinte días, a partir de la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión deberá aprobar las reformas necesarias en materia electoral para dar cumplimiento a este decreto.

**Cuarto.** La elección de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación deberá ser concurrente con las elecciones federales. La elección será escalonada, de tal modo que los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en funciones continuarán desempeñando sus atribuciones hasta la conclusión del periodo para el que fueron designados.

#### Notas:

1 Carbonell, José y Miguel. *El nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte*, IJ-UNAM, consultado en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3824/6.pdf>

2 “El Poder Judicial de la Federación, motor de la nación. Las políticas y estrategias del Poder Judicial de la Federación en el desarrollo nacional”, participación de la ministra Olga Sánchez Cordero como conferencista en la Maestría en Administración Militar para la Seguridad y Defensa Nacionales, el 28 de marzo de 2000 en el Colegio de la Defensa Nacional, en la Ciudad de México, consultado en

<http://www2.scjn.gob.mx/Ministros/oscgv/Conf/Conf-004.htm>

3 Astudillo, César, *El nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia en México*, IJ-UNAM, consultado en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2894/16.pdf>

4 Obra citada, Carbonell, José y Miguel.

5 *Ibidem*.

6 *Ibidem*.

7 *Ibidem*.

8 Obra citada, Astudillo, César.

9 *Ibidem*.

10 *Las 5 debilidades del proceso de elección de ministros de la Suprema Corte*, según las OSC, Animal Político, consultado en <http://www.animalpolitico.com/2015/11/las-5-debilidades-del-proceso-de-eleccion-de-ministros-de-la-suprema-corte-segun-las-osc/>

11 Obra citada, Astudillo, César.

12 *Ibidem*.

13 García, García, José Francisco. “Tres aportes fundamentales de El Federalista a la teoría constitucional moderna”, en *Revista de Derecho*, Vol.garcía: XX-número 1, julio de 2007, consultado en <http://mingaonline.uach.cl/pdf/revider/v20n1/art02.pdf>

14 Obra citada, García, García.

15 *Ibidem*.

16 “Respondo que la necesidad de su colaboración (Senado) tendrá un efecto considerable, aunque en general poco visible. Constituirá un excelente freno sobre el posible favoritismo presidencial y tenderá marcadamente a impedir la designación de personas poco adecuadas, debido a prejuicios locales, a relaciones familiares o con miras de popularidad. Por añadidura, sería un factor eficaz de estabilidad en la administración (...) Se comprende fácilmente que un hombre que dispusiera él solo de los empleos públicos se dejaría gobernar por sus intereses e inclinaciones personales con más libertad que estando obligado a someter el acierto de su elección a la discusión y resolución de un cuerpo distinto e independiente, y siendo dicho cuerpo nada menos que toda una rama de la legislatura, la posibilidad de un fracaso serviría de aliciente poderoso para proceder con cuidado al hacer su proposición. El peligro para su reputación y, cuando se trate de un magistrado electivo, para su carrera política, en el caso de que se le descubriera un espíritu de favoritismo o que andaba en forma indebida a caza de popularidad, por parte de un cuerpo cuya opinión tendría gran influencia en la formación de la del público, no puede dejar de obrar como barrera contra ambas cosas. Le daría vergüenza y temor proponer para los cargos más importantes o provechosos a personas sin otro mérito que el de ser oriundas del Estado de que procede, el de estar relacionadas con él de una manera u otra, o el poseer insignificancia y ductilidad ne-

cesarias para convertirse en serviles instrumentos de su voluntad”. *Ibidem*.

17 Obra citada, Sánchez Cordero.

18 *Ibidem*.

19 *Ibidem*.

20 *Ibidem*.

21 *Ibidem*.

22 Obra citada, Sánchez Cordero.

23 *Ibidem*.

24 *Ibidem*.

25 Chris W. Bonneau y Melinda Gann Hall, han demostrado que la elección directa de jueces son mecanismos eficaces que mejoran la calidad de la democracia y crean un vínculo inextricable entre ciudadanos y los jueces. Bonneau, Chris and Hall, Melinda Gann, *In Defense of Judicial Elections (Controversies in Electoral Democracy and Representation)*, Routledge, Nueva York y Londres, 2009.

26 Sirve de ejemplo lo que señala Kermit Hall respecto al periodo de constitucionalización de la elección popular de jueces, ocurrido entre 1846 y 1860 en Estados Unidos: “La elección popular fortaleció la actividad judicial. Los jueces, forzados a hacer campaña y buscar la reelección, tuvieron mayor cuidado en que sus opiniones reflejaran justicia y sujeción al derecho, pues sólo podían basarse en ello”. Como consecuencia, la actividad jurisdiccional se erigió con un halo de responsabilidad y misterio, que mantuvo a sus integrantes alejados de influencia de particulares. [Traducción propia]. Hall, Kermit, *How did we come to elect judges? The Judiciary on Trial: State Constitutional Reform and the Rise of an Elected Judiciary 1846-1860*, consultado en <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/justice/howdid/kermit.html>

27 Schotland, Roy A. *Myth, reality past and present, and judicial elections*, Georgetown University Law Center, Faculty Publication, 2010, 666 páginas, consultado en <http://scholarship.law.georgetown.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1206&context=facpub>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de abril de 2016.— Diputados: Jorge Álvarez Maynez (rúbrica), Víctor Sánchez Orozco.»

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

## LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL

«Iniciativa que reforma los artículos 49 y 51 de la Ley General de Desarrollo Social, a cargo del diputado Carlos Lomelí Bolaños, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

El suscrito, Carlos Lomelí Bolaños, diputado integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la Cámara de Diputados de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 y el inciso h del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley General de Desarrollo Social, la cual se fundamenta y motiva en la siguiente

### Exposición de Motivos

El tema de la transparencia y el acceso a la información juegan un papel esencial en la construcción de gobiernos más abiertos al escrutinio público, capaces de fomentar una participación creciente de la sociedad en el diseño y evaluación de las políticas públicas gubernamentales y por lo tanto de una mayor rendición de cuentas en el ámbito público. El brindar información oportuna que permita mejorar la toma de las decisiones de los ciudadanos y mejorar la confianza y certidumbre respecto de la acción gubernamental.

Por ende es sensibilizar a los funcionarios que manejan recursos públicos, sobre la importancia del órgano interno de control, en el ejercicio de sus facultades. Con el propósito de proporcionar una herramienta adicional para el manejo, custodia, control y aplicación de los recursos públicos de las entidades. Asimismo para el cumplimiento de los objetivos contenidos en los presupuestos, planes y programas, de conformidad con las leyes y demás disposiciones jurídicas aplicables.

De igual forma busca proteger y conservar los recursos contra cualquier pérdida, dispendio, uso indebido, acto irregular o ilegal. Este objetivo, está relacionado con las medidas adoptadas por la entidad pública para prevenir o detectar operaciones no autorizadas, acceso no autorizado a recursos o apropiaciones indebidas, que podrían resultar en pérdidas significativas para la entidad. Los controles



para la protección de activos no están diseñados para evitar las pérdidas derivadas de actos de ineficiencia altos funcionarios, como por ejemplo, adquirir equipos innecesarios o insatisfactorios.

También el resaltar que la legalidad del órgano interno de control, su tarea es hacer, cumplir las leyes, reglamentos y normas gubernamentales. Este objetivo se refiere a que la entidad pública, mediante el dictado de políticas y procedimientos específicos, asegura que el uso de los recursos públicos sea consistente con las disposiciones establecidas en las leyes y reglamentos, y concordante con las normas relacionadas con la gestión gubernamental.

Dentro del objetivo de rendición de cuentas y acceso a la información pública y transparencia, es obligación elaborar información financiera válida y confiable, presentada con oportunidad. Este objetivo tiene relación con las políticas, métodos y procedimientos dispuestos por la entidad pública para asegurar que su información financiera elaborada es válida y confiable, al igual que sea revelada razonablemente en los informes que debe de dar el órgano interno de control.

Es importante señalar que el órgano interno de control del sector público no interfiere con las disposiciones establecidas por la legislación, ni limita las normas dictadas por los sistemas administrativos u otras que se encuentren vigentes. Su aplicación contribuye al fortalecimiento de la estructura de control establecida en las entidades públicas.

Lo primordial de una entidad es su personal (sus características individuales, incluyendo integridad personal y profesional así como los valores éticos) y el entorno en el que trabaja. Los empleados son lo que impulsan la entidad y los cimientos sobre los que descansa todo. El entorno de control, marca la pauta del funcionamiento de una organización e influye en la concienciación de sus empleados respecto al control. Es la base de todos los demás componentes del control interno, aportando disciplina y estructura.

Los factores del entorno de control incluyen la integridad, los valores éticos, la capacidad de los empleados de la entidad, la filosofía de dirección y el estilo de gestión, la manera en que la dirección asigna la autoridad así como las responsabilidades.

## Nacional

En materia de transparencia el gobierno de la República establece que “convencidos que la transparencia y el acceso a la información juegan un papel esencial en la construcción de gobiernos más abiertos al escrutinio público, capaces de fomentar una participación creciente de la sociedad en el diseño y evaluación de las políticas públicas gubernamentales y por lo tanto de una mayor rendición de Cuenta Pública. Por lo anterior, la política de transparencia del gobierno de la República tiene como objetivo no sólo contribuir a garantizar el derecho de acceso a la información de los mexicanos, sino también a brindar información oportuna que permita mejorar la toma de las decisiones de los ciudadanos y mejorar la confianza y certidumbre respecto de la acción gubernamental”<sup>1</sup>.

Conforme a la estructura de la administración pública federal, en México existen 214 órganos internos de control encargados de prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas, los órganos internos de control se encargan de ejecutar el sistema de control y valuación gubernamental, es decir, controlar que los procesos y procedimientos que realizan los servidores públicos en las dependencias y entidades federales estén apegados a la legalidad y que coadyuven a los objetivos sustantivos de estas instituciones y en caso de no ser así, quienes poseen la autoridad para atender, tramitar y resolver las quejas o denuncias presentadas por la ciudadanía o cualquier ente que observe presuntas irregularidades administrativas cometidas por los servidores públicos, imponiendo las sanciones establecidas en la ley.

Es por ello que el 30 de agosto de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el programa Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018, donde establece a través de la estrategia transversal: Gobierno Cercano y Moderno que indica, “Un gobierno cercano es aquel que tiene como precepto construir un diálogo entre las dependencias y entidades y los diferentes actores de la sociedad. El objetivo es atender con oportunidad las demandas ciudadanas y resolver los principales problemas públicos. Con ello se busca ubicar como eje central de su actuación al ciudadano y utilizar de forma estratégica las herramientas institucionales con las que cuenta para promover un gobierno eficiente, eficaz y que rinda cuentas a la población”.

La sociedad se constituye como el pilar fundamental en torno al cual deben diseñarse y ejecutarse políticas que

permitan consolidar un gobierno moderno. Para lograrlo, es necesario poner especial énfasis en la atención de las demandas más sentidas de la sociedad y permitir su participación de una forma activa en los asuntos públicos. Es decir, se pretende implementar acciones y programas para la inclusión social en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

Asimismo, un Gobierno Cercano y Moderno, es aquél que evalúa y reconoce las acciones que generan los resultados que se requieren para atender las necesidades más apremiantes del país, y para ello, implementa acciones de mejora y reorienta los recursos a aquellas actividades que generen mayores impactos positivos. Es decir, no es únicamente un gobierno que gasta menos, sino aquél que gasta mejor.

### Marco normativo

El artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que corresponde al estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento al crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

Por su parte, el artículo 26, apartado A, de la Constitución dispone que el estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización.

Ahora bien, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, aprobado por decreto publicado el 20 de mayo de 2013 en el Diario Oficial de la Federación, establece cinco metas nacionales y tres estrategias transversales para llevar a México a su máximo potencial. Estas metas nacionales son: México en Paz, México Incluyente, México con Educación de Calidad, México Próspero y México con Responsabilidad Global. De manera simultánea, se actuará con base en las estrategias transversales, Democratizar la Productividad, Gobierno Cercano y Moderno, y Perspectiva de Género. Cada una de estas estrategias será ejecutada a través de un programa “especial”.

En este sentido, la estrategia transversal Gobierno Cercano y Moderno, tiene como propósito promover un gobierno con políticas y programas enmarcados en una administración pública orientada a resultados, que sea eficiente y tenga mecanismos de evaluación que mejoren su desempeño, que optimice el uso de los recursos públicos, que simplifique la normatividad y trámites gubernamentales, que rinda cuentas de manera clara y oportuna a la ciudadanía, y que utilice las nuevas tecnologías de la información.

Además, el artículo sexto del “decreto que establece las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos, y las acciones de disciplina presupuestaria en el ejercicio del gasto público, así como para la modernización de la administración pública federal” (Decreto de Austeridad) publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 10 de diciembre de 2012, establece la obligación de emitir el programa de mediano plazo al que hace referencia el artículo 61 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Es importante destacar que, con independencia de las líneas de acción que establece este programa, las dependencias y entidades deberán considerar para la elaboración de sus respectivos programas sectoriales, regionales, especiales e institucionales.

Por otra parte, el fin primordial del gobierno, sin duda alguna, debe ser, atender las demandas de la sociedad. Sin embargo, con trámites y servicios públicos centrados en el cumplimiento formalista de procedimientos; un ejercicio de los recursos públicos poco orientado al logro de resultados; y la falta de procesos efectivos de retroalimentación y mejora sobre las acciones del gobierno, el resultado es un alejamiento y desconfianza del ciudadano del quehacer gubernamental.

Por ello la problemática anterior quedó de manifiesto en los resultados de la Encuesta Nacional sobre Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del estado, elaborada en marzo de 2011 por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Dicha encuesta reveló que más de la mitad de la población entrevistada decía no interesarse por los asuntos públicos del país.

El mismo estudio señala que de los encuestados que dijeron no interesarse “nada” en los asuntos públicos, la mayoría fueron jóvenes de entre 25 y 29 años de edad, lo que

torna la situación aún más preocupante, dado que constituye la principal fuerza productiva del país.

Así, un Gobierno Cercano y Moderno es aquél en que todas sus acciones se centran en el logro de resultados claros, objetivos, y sobre todo, que respondan a las demandas de la población, por medio de una mejor rendición de cuentas. Con ello se busca contribuir a la construcción de una sociedad mexicana más equitativa, justa e igualitaria.

Como lo señala el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND), las políticas y los programas de la presente administración deben estar enmarcados en un Gobierno Cercano y Moderno. Al mismo tiempo, los esfuerzos emprendidos deben orientarse a resultados, optimizar el uso de los recursos públicos, hacer uso intensivo de las nuevas tecnologías, e impulsar la transparencia y la rendición de cuentas con base en un principio básico plasmado en el artículo 134 constitucional: “los recursos económicos de que dispongan la federación, los estados, los municipios, el (Distrito Federal) hoy Ciudad de México, y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”.

Para lograrlo, es necesario mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información a través de la apertura de datos públicos (datos abiertos), la reutilización de información estratégica del sector público (transparencia focalizada), y la participación y colaboración ciudadana en el diseño e implementación de políticas públicas, a fin de generar valor público de manera conjunta.

Lo anterior, fomenta que actualmente se cuente con una rendición de cuentas fragmentada, y que las figuras de testigos sociales y los órganos de control interno estén limitados a ámbitos muy específicos de la función pública, como lo son las contrataciones públicas y los programas de desarrollo social.

Asimismo, gobierno abierto implica incidir en la calidad de la función pública, y aunque se cuenta con un marco normativo que rige la conducta de los servidores públicos, los resultados que arrojan los reportes internacionales que miden la percepción de la corrupción, ya que existe una crisis de confianza en la política y dudas respecto de la capacidad de respuesta de las instituciones de procuración de justicia y de seguridad pública para desempeñar sus funciones, lo cual es un tema que resulta primordial atender.

Por lo anterior, el reto de la administración pública federal es convertirse en un gobierno abierto capaz de construir un diálogo honesto entre las instituciones públicas por medio de los servidores públicos y los diferentes actores de la sociedad, con el objetivo de atender con oportunidad las demandas ciudadanas y resolver los principales problemas públicos. Además, se deberá colocar como eje central de su actuación al ciudadano y utilizar de forma estratégica herramientas como la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, con base en una cultura de la legalidad.

La sociedad debe constituirse como el pilar fundamental en torno al cual deben diseñarse y ejecutarse políticas que permitan consolidar un gobierno abierto, moderno y cercano a los mexicanos.

Por otra parte, el acceso a la información y la transparencia serán herramientas que permitan mejorar el entendimiento de la sociedad acerca de las funciones y acciones gubernamentales y crear las condiciones para consolidar un gobierno más abierto al escrutinio público, para constituirse como elementos indispensables que fortalezcan una rendición de Cuenta Pública, efectiva.

No dejando de observar los elementos necesarios del ejercicio de la función pública se apegue a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia establecidos en el artículo 113 de la Constitución. El propósito es que impere invariablemente en los servidores públicos, una conducta ética que fortalezca a las instituciones públicas y que a su vez responda a las necesidades de la sociedad. Para ello, deben fomentarse acciones para impulsar la denuncia y proteger a testigos de conductas poco éticas de los servidores públicos.

Estas acciones permitirán la consolidación de un gobierno democrático que no sólo escuche y entienda las demandas de los mexicanos, sino que sea efectivo al momento de atenderlas, que rinda cuentas ante una sociedad informada y que tome en consideración las opiniones de todos los mexicanos.

Para lograr su correcto funcionamiento, es necesario llevar a cabo un esfuerzo transversal y multidisciplinario que articule las diferentes acciones de las dependencias y entidades en la materia, de manera que se cuente con esfuerzos coordinados, procedimientos estables e instrumentos técnicos que generen una rendición de cuentas efectiva, tomando como base el órgano interno de control.

En consecuencia, es necesario e impostergable reformar la fracción I del artículo 49 de la Ley General de Desarrollo Social, para que la Secretaría de la Función Pública pueda intervenir en la Comisión Nacional de Desarrollo Social, que se establece dentro de la propia ley, esto dará como resultado que se tenga un eje revisor de los programas sociales, que tiene a su cargo la Secretaría de Desarrollo Social, toda vez que es de interés nacional y sobre todo que se tiene en un proyecto sexenal, y por ende el desarrollo social del país.

De igual forma se reforma el artículo 51 de la Ley General de Desarrollo Social, referente a la Comisión Intersecretarial, en la intervención de la Secretaría de la Función Pública, mediante el órgano interno de control.

El objetivo es sensibilizar a los funcionarios que manejan recursos públicos, sobre la importancia del órgano de control interno, en el ejercicio de sus facultades. Con el propósito de proporcionar una herramienta adicional para el manejo, custodia, control y aplicación de los recursos públicos de las entidades.

El órgano interno de control, debe apoyar y fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y la fiscalización de recursos públicos.

Debiendo ser uno de los objetivos de control interno para el sector público, el promover la efectividad, eficiencia y economía de las operaciones y calidad en los servicios, por ello reafirmar los controles internos que adopten cada una de las entidades públicas, para asegurar que se ejecuten las operaciones, de acuerdo a criterios de efectividad, eficiencia y economía.

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración de esta Honorable Cámara el siguiente

### **Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Desarrollo Social**

**Artículo Único:** Que reforma la fracción I del artículo 49 y artículo 51; para quedar como sigue:

**Artículo 49.** La Comisión Nacional será presidida por el titular de la Secretaría y además estará integrada por:

I. Los titulares de las Secretarías de Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; **Función**

**Pública;** así como de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Además de los titulares de los organismos sectorizados de la Secretaría podrán ser invitados a participar en reuniones específicas los titulares de otras dependencias y entidades de la administración pública federal. II. El titular de la dependencia responsable del desarrollo social en cada gobierno de las entidades federativas. Podrán ser invitados a participar en reuniones específicas, los titulares de otras dependencias de dichos gobiernos; III. Un representante de cada una de las asociaciones nacionales de autoridades municipales, legalmente reconocidas, y IV. Los presidentes de las Comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de Diputados y de Senadores.

II. a la IV. ...

**Artículo 51.** La Comisión Intersecretarial será el instrumento de coordinación de las acciones del Ejecutivo federal para garantizar la integralidad en el diseño y ejecución de la Política Nacional de Desarrollo Social. Estará integrada por los titulares de las Secretarías de Desarrollo Social, quien lo presidirá; Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Educación Pública; Salud; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; la Función Pública, **mediante el Órgano Interno de Control;** Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria y Turismo. Podrán ser invitados a participar, con derecho a voz, los titulares de otras dependencias y entidades de la administración pública federal. El subsecretario que designe el titular de la Secretaría será el secretario técnico. La Comisión Intersecretarial sesionará cuando menos una vez por bimestre.

### **Transitorio**

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

**Nota:**

1 [www.funcionpublica.gob.mx](http://www.funcionpublica.gob.mx)

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de abril de 2016.— Diputado Carlos Lomeli Bolaños (rúbrica).»

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

## LEY DE ASISTENCIA SOCIAL

«Iniciativa que reforma el artículo 4o. de la Ley de Asistencia Social, a cargo del diputado Germán Ernesto Ralis Cumplido, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

El proponente, Germán Ernesto Ralis Cumplido, diputado del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II; 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6 fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona el numeral III y recorre los subsecuentes del artículo 4 de la Ley de Asistencia Social**, al tenor del siguiente

### Exposición de Motivos

La familia monoparental se constituye por uno de los padres y sus hijos. Este tipo de familias se da a consecuencia de abandono por embarazo precoz, divorcios o fallecimiento de uno de los cónyuges.

De acuerdo a algunos autores la definición del concepto de la familia monoparental no ha variado mucho con el tiempo, por ejemplo: Schlesinger lo define como “un padre o una madre y uno o más hijos/as solteros menores de 18 años viviendo juntos”;<sup>1</sup> Duran menciona que son “hogares en los que un solo adulto asume, por necesidad, el cuidado de sus hijos menores de edad”;<sup>2</sup> Le Gall, y Martín, por su parte, consideran que son “hogares compuestos por una persona (hombre o mujer) que vive sola con uno o más niños”;<sup>3</sup> Sayn indica que son “las formadas por un solo progenitor responsable directo de la custodia de los menores”;<sup>4</sup> Iglesias de Ussel menciona que una familia monoparental es la que se encuentra en una “situación familiar de convivencia de uno o varios hijos menores —generalmente menores de 18 años—, con uno sólo de sus progenitores, sea padre o madre, por cualquier causa”;<sup>5</sup> En las Naciones Unidas, lo definen como la “variación de la familia nuclear de un sólo adulto, compuesta por una madre o un padre y uno o varios hijos”;<sup>6</sup> El Consejo de Europa, indica que es “toda familia constituida por un solo progenitor y uno o más hijos”.<sup>7</sup>

Por lo que el concepto de familia monoparental se puede definir como:

“Se consideran familias monoparentales los núcleos familiares constituidos por una sola persona adulta, ya sea hombre o mujer, y al menos una persona menor. Se entiende por persona menor a aquella residente en el hogar, que tiene menos de 18 años y a aquella de entre 18 y 24 años (inclusive) que no desarrolla actividad remunerada y, por tanto, no aporta ingresos laborales al mismo”.<sup>8</sup>

La Comisión de los Derechos de la Mujer de 1998, como resultado de unos estudios indica que una familia monoparental es sumamente compleja y variada, puede tener su origen en situaciones muy diversas. En la mayoría de los casos el progenitor solo, se encuentra en una situación muy vulnerable, teniendo que hacer frente a responsabilidades por partida doble en calidad de proveedor del sustento y cuidador de la familia.

La conformación de los hogares en México también ha cambiado y el Inegi indica que en México, de cada 100 hogares familiares, el 70 por ciento son nucleares, es decir, formados por el papá, la mamá y los hijos o sólo la mamá o el papá con hijos; una pareja que vive junta y no tiene hijos también constituye un hogar nuclear.

Los cambios sociales, económicos y culturales en nuestro país, hacen que cada vez sean más los casos en los que solo uno de los padres sean los que se hagan cargo de los hijos, por la razón que sea, siempre será un esfuerzo mayor y requerirá adaptarse a las condiciones económicas, tanto para la mujer o el hombre, el esfuerzo es más grande al recaer los dos roles en una sola persona.

Los padres solteros a pesar de ser un porcentaje menor al de las madres solteras que se hacen cargo de sus hijos, cada vez son más los que por diversas cuestiones, como viudez, divorcio, abandono o acuerdos con las madres de sus hijos, son ellos los que se quedan con la custodia de los menores, sin embargo, las dificultades a las que se enfrentan no solo están sujetas a la crianza de los niños, en la que en ocasiones no comparten la labor con nadie más, aunado a las dificultades que la misma sociedad les plantea, al no permitirles permisos en los trabajos, accesos en guarderías o asistencia social.

El Inegi y del Consejo Nacional de Población (Conapo), indican que existen 796 mil hogares mexicanos encabezados por un papá, de los cuales 259 mil son separados o divorciados, 42 mil sufrieron alguna situación de abandono y 495 mil son viudos; de estos, son responsables de más de un millón y medio de niños.

En miras de la igualdad de oportunidades, sobre todo para los menores que dependen solo de uno de sus progenitores, se solicita que se incluyan dentro de la Ley de Asistencia Social el apartado para que los hombres que ejerzan la patria potestad y tengan a su cuidado hijos menores de 18 años de edad, puedan ser sujetos de la asistencia social.

La equidad de oportunidades es algo que no podemos dejar pasar, por lo que se propone al mismo tiempo agregar los incisos b) y c), en los que se pide que los hombres en situación de maltrato, abandono o explotación, incluyendo la sexual, sean considerados como sujetos de asistencia social.

Los casos de hombres en situaciones de maltrato, abandono o explotación son mucho menores que los que se dan en mujeres, sin embargo existen, y muchos de ellos por la educación machista que desafortunadamente aún prevalece en muchas regiones del país, los casos de denuncia son pocos, ya que los varones que enfrentan esta situación en ocasiones son objeto de burlas y desacreditación por parte de las autoridades e incluso de su núcleo familiar, lo que hace todavía más escasas las denuncias.

De acuerdo al estudio “Domestic Violence, The Male Perspective” del grupo Parity que lucha por la igualdad de derechos entre hombre y mujeres, indican que las víctimas de la violencia doméstica son hombres en un 40 por ciento de los casos mientras que las mujeres lo son en el 60 por ciento; En México, el número de reportes ha ido en aumento, de acuerdo a la Secretaría de Salud del Gobierno se indica que en 2010, el 40 por ciento de los casos las víctimas de la violencia doméstica eran hombres. Además, indica que se estima que un 80 por ciento de hombres no denuncia las agresiones recibidas.<sup>9</sup>

La violencia contra los hombres no es exclusiva por parte de las mujeres, ya que en ocasiones el maltrato puede venir de sus hijos, sobre todo cuando se está en una edad avanzada o familiares responsables de ellos; también existe violencia entre parejas del mismo sexo.

Por lo que solo existen cifras extraoficiales respecto a las denuncias de maltrato, ya que por cuestión cultural no suelen denunciar las agresiones.

En la Ciudad de México, de acuerdo con los reportes de las Unidades de Atención y Prevención de la Violencia Familiar, en 2015 el director general de Igualdad y Diversidad

Social del gobierno capitalino, Jesús Rodríguez Núñez, indicó que se sabe que un tres por ciento de los casos por maltrato emocional, psicológico y físico se ejerce contra hombres.<sup>10</sup>

### Considerandos

La Secretaría de Desarrollo Rural en su programa Estancias infantiles para apoyar a Madres Trabajadoras; que es un programa de apoyo a las madres que trabajan, buscan empleo o estudian, este programa también lo hacen extensivo para padres solos con hijas, hijos, niñas o niños bajo su cuidado.

En el estado de México, por medio de la Sedesem se ofrecen dos mil 700 lugares en el “Programa de la Mano con Papá”, es un programa que se implementó en 2013 y ha invertido poco más de 28 millones de pesos; en ese programa se les otorga un apoyo económico de 500 pesos hasta por cinco ocasiones, una despensa alimentaria, apoyo psicológico y jurídico.<sup>11</sup>

A pesar de que la Sedesol, incluye a los hombres solos en su programa de estancias infantiles, aún hay muchos pendientes en miras de procurar el interés superior de la niñez, para los menores que viven con su padre, se necesita contemplarlos en diversos programas sociales, empezando por la Ley de Asistencia Social, por lo que propongo la siguiente reforma:

### 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.

Por lo anteriormente fundado y expuesto, someto a la consideración de esta Honorable Cámara de diputados el siguiente proyecto de

### Decreto por el que se adiciona el numeral III y recorre los subsecuentes del artículo 4 de la Ley de Asistencia Social

**Único.** Se adiciona el numeral III y recorre los subsecuentes del artículo 4 de la Ley de Asistencia Social, para quedar como sigue:

**Artículo 4. ...**

...

**I. y II ...****III. Los hombres:**

**a) Padres adolescentes y padres solos que tengan a su cuidado hijos menores de dieciocho años de edad,**

**b) En situación de maltrato o abandono, y**

**c) En situación de explotación, incluyendo la sexual.**

**IV. Indígenas migrantes, desplazados o en situación vulnerable;****V. Migrantes****VI. Personas adultas mayores:**

**a) En desamparo, marginación o sujetos a maltrato;**

**b) Con discapacidad, o**

**c) Que ejerzan la patria potestad;**

**VII. Personas con algún tipo de discapacidad o necesidades especiales;****VIII. Dependientes de personas privadas de su libertad, de desaparecidos, de enfermos terminales, de alcohólicos o de fármaco dependientes;****IX. Víctimas de la comisión de delitos;****X. Indigentes;****XI. Alcohólicos y fármaco dependientes;****XII. Coadyuvar en asistencia a las personas afectadas por desastres naturales, y****XIII. Los demás sujetos considerados en otras disposiciones jurídicas aplicables.****Transitorio**

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

**Notas:**

1 Schlesinger (1969:3): (One-parent family) <http://www.inmujer.gob.es/areasTematicas/estudios/estudioslinea2013/docs/FamiliasFormadas.pdf>

2 Duran (1988: 16) <http://www.inmujer.gob.es/areasTematicas/estudios/estudioslinea2013/docs/FamiliasFormadas.pdf>

3 Le Gall, y Martín (1988: 195) <http://www.inmujer.gob.es/areasTematicas/estudios/estudioslinea2013/docs/FamiliasFormadas.pdf>

4 Sayn (1988: 203) <http://www.inmujer.gob.es/areasTematicas/estudios/estudioslinea2013/docs/FamiliasFormadas.pdf>

5 Iglesias de Ussel (1994:289): (familia monoparental) <http://www.inmujer.gob.es/areasTematicas/estudios/estudioslinea2013/docs/FamiliasFormadas.pdf>

6 Naciones Unidas (1994) <http://www.inmujer.gob.es/areasTematicas/estudios/estudioslinea2013/docs/FamiliasFormadas.pdf>

7 Consejo de Europa (1995) <http://www.inmujer.gob.es/areasTematicas/estudios/estudioslinea2013/docs/FamiliasFormadas.pdf>

8 <http://www.inmujer.gob.es/areasTematicas/estudios/estudioslinea2013/docs/FamiliasFormadas.pdf>

9 <http://theprisma.co.uk/es/2014/11/23/los-hombres-maltratados-invisibles-y-olvidados/>

10 <http://www.sdpnoticias.com/local/ciudad-de-mexico/2015/11/15/uapvif-un-3-de-los-hombres-capitalinos-son-victimas-de-maltrato>

11 <http://sedesem.edomex.gob.mx/>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de abril de 2016.—  
Diputado Germán Ernesto Ralis Cumplido (rúbrica).»

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

## LEY FEDERAL DEL TRABAJO

«Iniciativa que reforma los artículos 283 y 562 de la Ley Federal del Trabajo, a cargo de la diputada María Elena Orantes López, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

La suscrita, diputada María Elena Orantes López, vicecoordinadora del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 6, fracción I, y los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, sometemos a la consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 283 y 562 de la Ley Federal del Trabajo, en materia de apoyo a los trabajadores, padres de hijos con discapacidad, de acuerdo con la siguiente

### Exposición de Motivos

Entender que la educación es un derecho fundamental para el desarrollo personal y social del individuo, requiere comprender el papel estratégico que juega la educación inclusiva en la construcción de la democracia en un Estado. Esta visión, implica reconocer que la educación no debe ser el privilegio de unos cuantos, sino el derecho de todos.

En este sentido, es importante el fortalecimiento constante de instituciones y marcos normativos que busquen equilibrar las oportunidades de desarrollo y amortiguar los costos implícitos en proporcionar opciones de desarrollo a las personas con discapacidad. Especialmente, en los casos en que las condiciones socioeconómicas y laborales de los padres disminuyen la viabilidad de este desarrollo, como es el caso de los hijos con discapacidad de trabajadores.

En nuestro país, desde hace varias administraciones se ha buscado un diseño incluyente, a través de diversos programas orientados a la atención de grupos vulnerables y de aquellos individuos con necesidades específicas. Entre estos intentos, destaca el Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa que, entre sus alcances, plantea potenciar el desarrollo educativo tanto de personas con alguna discapacidad como de aquellas con aptitudes sobresalientes. Asimismo, se han emitido leyes como la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad o la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista.

Según las cifras de la Organización Mundial de la Salud, se calcula que entre el 10 y el 15% de la población mundial tiene algún tipo de discapacidad. Es así que de acuerdo a las Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional, existen entre 2,593,919 y 3,890,878 alumnos con discapacidad en educación básica que requieren atención educativa, de los cuales actualmente se atiende sólo a 113,468. Esta cantidad de alumnos atendidos, representa 4.37% de la población total con discapacidad que debería estar recibiendo atención educativa.

Asimismo, se sabe que nacen 62 personas con características del espectro autista por cada 10 mil alumbramientos; que 2 de cada 3 personas con estas características tienen un coeficiente intelectual menor a 70; que en los últimos 13 años, la prevalencia de nacimientos de infantes con características del espectro autista aumento entre un 6 y un 15%; que el sector salud en nuestro país atiende a cerca de 10 mil niños y niñas con dichas características, y que la suma de las herramientas recomendables para mejorar la vida de estas personas ronda en costos de 35 a 60 mil pesos mensuales, impagables para las familias de los trabajadores.

Solo con respecto a la discapacidad relacionada con las características del espectro autista, generalmente se presentan trastornos, como prevalencias extraordinarias de alergias; problemas estomacales constantes y severos en el 45% de los niños; problemas de coordinación motriz derivados de bajo tono muscular en alrededor del 30% de los niños; casos de pica leve o severa en el 30% de los niños; casos de epilepsia en uno de cada tres niños, y otros problemas de salud que hacen que los costos familiares para impulsar a estas personas crezcan de manera importante.

Esta muestra, la del autismo, resulta ilustrativa sobre los recursos adicionales destinados a coadyuvar para apoyar a las personas con discapacidad. Asimismo, permite imaginar las desventajas económicas que dicho apoyo impacta en las familias de menores recursos en general y en las familias de trabajadores en lo particular.

Como diputada ciudadana considero que ser indiferentes ante estos problemas que enfrenta parte de nuestra población, es inadmisibles y nos obliga a buscar fortalecer a nuestra fuerza laboral y a las personas con discapacidad que se desarrollan en el núcleo de las familias que verdaderamente mueve a este país.

Por todo lo anterior, pongo a consideración de esta soberanía, la posibilidad de mejorar las oportunidades de los hi-



jos con discapacidad que crecen en las familias de la fuerza laboral de México, haciendo que el Estado reconozca la obligación de brindarles una educación inclusiva. Asimismo, que se considere el costo implícito en posibilitar el desarrollo pleno de las personas con discapacidad en los cálculos para proyectar salarios e incentivos laborales.

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

**Decreto que reforma los artículos 283 y 562 de la Ley Federal del Trabajo, en materia de apoyo a los trabajadores, padres de hijos con discapacidad**

**Artículo Primero.** Se reforman los artículos 283 y 562 de la Ley Federal del Trabajo para quedar como sigue:

**Artículo 283.** Los patrones tienen las obligaciones especiales siguientes:

I. a X. ...

El Estado garantizará en todo momento, el acceso a la educación básica, **de ser necesario en las modalidades de educación especial y educación inclusiva**, de los hijos de los trabajadores estacionales del campo o jornaleros. La Secretaría de Educación Pública, reconocerá los estudios que en un mismo ciclo escolar, realicen los hijos de los trabajadores estacionales del campo o jornaleros tanto en sus lugares de origen como en sus centros de trabajo;

**Artículo 562.** ...

I. ...

a) a d) ...

II. Realizar periódicamente las investigaciones y estudios necesarios para determinar:

a) El presupuesto indispensable para la satisfacción de las siguientes necesidades de cada familia, entre otras: las de orden material, tales como la habitación, menaje de casa, alimentación, vestido y transporte; las de carácter social y cultural, tales como concurrencia a espectáculos, práctica de deportes, asistencia a escuelas de capacitación, bibliotecas y otros centros de cultura; y las relacionadas con la educación de los hijos, **contemplando el porcenta-**

**je de hijos con discapacidad y el costo de la incorporación a la educación especial o a la educación inclusiva.**

**Transitorio**

**Primero.** 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 abril de 2016.—  
Diputada María Elena Orantes López (rúbrica).»

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

---

LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA

---

«Iniciativa que reforma el artículo 16 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a cargo del diputado Germán Ernesto Ralis Cumplido, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

El proponente, Germán Ernesto Ralis Cumplido, diputado integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56, 62 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la presente, iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan los párrafos cuarto y quinto del artículo 16 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, al tenor de lo siguiente

**Exposición de Motivos**

En abril, la Cámara de Diputados recibió del Ejecutivo federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para su revisión, un documento que contiene los principales objetivos para la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del año siguiente. Contiene además escenarios sobre las principales variables macroeconómicas para el siguiente año como lo son el crecimiento, la inflación, la tasa de interés y el precio del petróleo. También

contiene escenarios sobre el monto total del Presupuesto de Egresos y su déficit o superávit, así como la enumeración de los programas prioritarios y sus montos.

La importancia de este documento consiste en que constituye la base para lo que serán los Criterios Generales de Política Económica.

La ley establece un procedimiento para la aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos; los Criterios Generales son parte de ese procedimiento, razón por la cual **deben ser revisados y analizados con bases suficientes desde que son entregados como pre-criterios en abril** hasta su análisis final en el mes de septiembre para que sustente una opinión técnica basada en estudios y estimaciones de impacto de los Criterios Generales de Política Económica y de la eventual aprobación de la miscelánea fiscal.

Como parte de la ruta crítica para aprobar la miscelánea fiscal, que inicia el 8 de septiembre, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas deberá emitir una valoración que se documente en un informe entregado, tanto a la Comisión de Hacienda como a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública a más tardar el 8 de octubre, con el fin de que sea revisado previo a la aprobación de la Ley de Ingresos.

La valoración deberá incluir los Criterios Generales de Política Económica, así como los techos de ingreso, gasto y endeudamiento. Cabe decir que en el mes de junio la Secretaría de Hacienda entrega por mandato de Ley el informe sobre los avances físico y financiero de todos los programas y proyectos que fueron aprobados en el Presupuesto de Egresos vigente, que también son base para una valoración sólida de los escenarios sociales, económicos y presupuestales.

Para mantener la transparencia en ese procedimiento de revisión de los Criterios Generales de Política Económica, el informe que el Centro de Estudios entregue será público de manera permanente y no podrá ser reservado; se publicará en el sitio web del Congreso de la Unión.

La Cámara de Diputados emitirá un dictamen con la opinión sobre los Criterios Generales de Política Económica que se deberá remitir a la Secretaría de Hacienda con el fin de que sean actualizados los Criterios, a partir de las observaciones remitidas conforme al informe del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.

Por ley, las diferentes comisiones de la Cámara de Diputados, al elaborar los dictámenes de las iniciativas de ley o decreto, deben realizar una valoración del impacto presupuestario de esas iniciativas.

Hace falta que se emitan opiniones similares sobre los Criterios Generales de Política Económica, inclusive desde que se reciben en Cámara como pre-criterios.

Por Ley, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados debe apoyar la realización de la valoración del “Impacto Presupuestario” de las iniciativas de ley o decreto. Para atender esta obligación, el Centro de Estudios instrumentó un procedimiento cuyo resultado se entrega por oficio sea si la valoración concluye que la Iniciativa genera o no Impacto presupuestario. Hace falta que el Centro también apoye el análisis de los Criterios Generales de Política Económica con la emisión de una valoración de impactos con la que se sustente una opinión al respecto.

### Considerandos

Que el artículo 42 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria determina que la aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos se sujetará a un procedimiento establecido.

Que el artículo 42 en el numeral I determina que el Ejecutivo federal, por conducto de la secretaría, deberá enviar al Congreso de la Unión a más tardar el 1 de abril, un documento que presente: Los principales objetivos para la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del año siguiente; Escenarios sobre las principales variables macroeconómicas para el siguiente año: crecimiento, inflación, tasa de interés y precio del petróleo; Escenarios sobre el monto total del Presupuesto de Egresos y su déficit o superávit; así como Enumeración de los programas prioritarios y sus montos.

Que el artículo 42 de la Ley Federal de Presupuesto en su numeral II mandata que el Ejecutivo federal, por conducto de la secretaría, remitirá a la Cámara de Diputados, a más tardar el 30 de junio de cada año, además de la estructura programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos, el informe sobre los avances físico y financiero de todos los programas y proyectos que se hayan aprobado en el Presupuesto de Egresos vigente con relación a los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y los

programas; en ello, detallará y justificará las nuevas propuestas, señalando las correspondientes opciones de fuentes de recursos para llevarlas a cabo.

Que el artículo 42 de la Ley Federal de Presupuesto, en su numeral III, señala la obligación del Ejecutivo federal de remitir al Congreso de la Unión, a más tardar el 8 de septiembre de cada año los Criterios Generales de Política Económica en los términos del artículo 16 de esa Ley, así como la estimación del precio de la mezcla de petróleo mexicano para el ejercicio fiscal que se presupuesta determinada conforme a lo dispuesto en el artículo 31 de esa Ley. Asimismo, la iniciativa de Ley de Ingresos y, en su caso, las iniciativas de reformas legales relativas a las fuentes de ingresos para el siguiente ejercicio fiscal; y el proyecto de Presupuesto de Egresos.

Que el artículo 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria determina que las Comisiones correspondientes del Congreso de la Unión, al elaborar los dictámenes respectivos, realizarán una valoración de impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto, con el apoyo del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, y podrán solicitar opinión a la Secretaría sobre el proyecto de dictamen correspondiente.

Por lo expuesto, pongo a su consideración la siguiente reforma.

#### Texto actual

**Artículo 16. ...**

...

...

No hay correlativo

#### Texto propuesto

**Artículo 16. ...**

...

...

**Los criterios generales de política económica que sustentan el marco fiscal, así como los techos de ingreso, gasto y endeudamiento se someterán a una re-**

**visión por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, quien emitirá una opinión técnicamente fundada sobre posibles impactos estimados presupuestarios, sociales y económicos. La revisión será obligatoria, una vez que la Cámara reciba el paquete económico que le entregue la Secretaría el 8 de septiembre.**

**La opinión que emita el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas se documentará en un informe que se entregará tanto a la Comisión de Hacienda como a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública a más tardar el 8 de octubre, con el fin de que sea revisado previos a la aprobación de la Ley de Ingresos. Dicho informe será público de manera permanente y no podrá ser reservado; se publicará en el sitio web del Congreso de la Unión.**

#### Fundamento Legal

La presente iniciativa se presenta con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56, 62 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo expuesto, se somete a su consideración la presente iniciativa con proyecto de

#### Decreto que reforma la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

**Único.** Se adicionan los párrafos cuarto y quinto del artículo 16 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, quedando como sigue:

**Artículo 16. ...**

...

...

**Los criterios generales de política económica que sustentan el marco fiscal, así como los techos de ingreso, gasto y endeudamiento se someterán a una revisión por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, quien emitirá una opinión técnicamente fundada sobre posibles impactos estimados presupuestarios, sociales y económicos. La revisión será**

**obligatoria, una vez que la Cámara reciba el paquete económico que le entregue la Secretaría el 8 de septiembre.**

**La opinión que emita el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas se documentará en un informe que se entregará tanto a la Comisión de Hacienda como a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública a más tardar el 8 de octubre, con el fin de que sea revisado previos a la aprobación de la Ley de Ingresos. Dicho informe será público de manera permanente y no podrá ser reservado; se publicará en el sitio web del Congreso de la Unión.**

### **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 abril de 2016.—  
Diputado Germán Ernesto Ralis Cumplido (rúbrica).»

**Se turna a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para dictamen.**

---

## **CÓDIGO CIVIL FEDERAL**

---

«Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Civil Federal, a cargo de la diputada Kathia María Bolio Pinelo, del Grupo Parlamentario del PAN

La que suscribe, Kathia María Bolio Pinelo, diputada a la LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo contenido en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I; 77 numerales 1 y 3 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta Honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 98, en sus fracciones I y V; 100; 148; 156, fracciones I y el último párrafo; 172; 187; 209; 272; se derogan los artículos 98, fracción II; 103, fracciones II y IV; 149; 150; 151; 152; 153; 154; 156, fracción

II; 173; 181; 229; 237; 238; 239; 240; 451 y 641 del Código Civil Federal, al tenor de la siguiente:

### **Exposición de Motivos**

Al permitir que nuestros niños, niñas y adolescentes de México contraigan matrimonio sin haber cumplido la mayoría de edad, estaríamos fomentando la discriminación de género, el embarazo prematuro, la deserción escolar, la supervivencia económica de aquellos padres que casan a sus hijas para disminuir sus gastos económicos, y también estaríamos violando sus derechos humanos, que repercuten negativamente en sus derechos a la educación, integridad física, salud, entre otros; El tema central de la iniciativa que presento hoy es la prohibición del matrimonio infantil.

La UNICEF señala que la adolescencia es un periodo de transición entre la infancia y la edad adulta y, puede segmentarse en tres etapas: adolescencia temprana (de 10 a 13 años de edad), mediana (14-16), y tardía (17-19). Es una época muy importante en la vida debido a que las experiencias, conocimientos y aptitudes que se adquieren en ella tienen implicaciones importantes para las oportunidades del individuo en la edad adulta.

Cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) señalan que 19 por ciento de las mujeres entre 15 a 19 años de edad contraen matrimonio, mientras que el hombre 8 por ciento; por lo que vemos notablemente que la mujer es más vulnerable a contraer nupcias a temprana edad.

No podemos pretender que las niñas a los 14 años y los niños a los 16 años como establece el Código Civil Federal como edad mínima para contraer matrimonio, sepan lo que significa tal compromiso y responsabilidad, no podemos tratar de crear familias a tan pronta edad cuando ni siquiera han terminado de estudiar, no tienen empleo y mucho menos un patrimonio que les permita tener una calidad de vida digna y tranquila.

El matrimonio infantil es la unión de dos personas en la que al menos una de ellas es menor de 18 años; genera que los niños, niñas y adolescentes de México no terminen sus estudios, haciendo crecer cada día más la estadística de deserción escolar que nos seguiría rezagando en materia de educación.

La tasa global de fecundidad de las mujeres sin escolaridad es de 3.3 hijos por mujer, mientras que las mujeres con una

escolaridad media superior y superior es de 1.79 hijos por mujer, estos son datos de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2014 (ENADID 2014) que realiza el Inegi. Es evidente la conveniencia de fomentar que nuestros jóvenes alcancen por lo menos la educación media superior o bachillerato.

Es una realidad que en varios municipios de la República a las mujeres se les priva el acceso a la educación, dándole el privilegio a los varones para que estudien; a ellas se les obliga a contraer matrimonio y al trabajo doméstico, rompiéndoles así todas sus ilusiones y aspiraciones de poder estudiar y salir adelante.

Según la encuesta Intercensal 2015 del Inegi, 43.5 por ciento de las mujeres entre 15 a 24 años de edad asisten a la escuela, en cuanto al hombre presenta 44.6 por ciento, lo que representa una afectación mayor para las mujeres que buscan tener acceso a la educación.

Datos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) señalan que cada año se casan 10 millones de niñas o adolescentes menores de 18 años, existiendo casos más extremos en donde las niñas se casan desde los 8 años con hombres mucho mayores a ellas. Es una práctica que ocurre en muchos países, culturas, religiones y etnias.

Al menos 1 de cada 5 mujeres entra en unión conyugal antes de cumplir los 18 años de edad en nuestro país, originándoles responsabilidades de una vida marital a muy temprana edad.

En las áreas rurales y empobrecidas es donde principalmente las perspectivas de las niñas son limitadas ya que la mayoría de los casos los padres son los que preparan estos matrimonios y las niñas no tienen otra elección.

Otro de los principales problemas es que las familias pobres dan a sus hijas en matrimonio para reducir la cantidad de niñas y niños que tienen que alimentar, vestir y educar en la mayoría de los países.

En la actualidad el embarazo también es una de las razones por las que los padres obligan a sus hijas menores de edad a contraer matrimonio y a falta de estos, los abuelos, tutores, incluso jueces, dan dicha autorización; con esto se realiza la unión por compromiso y no por voluntad propia de los contrayentes, que se ven amenazados, presionados e intimidados por los familiares, que únicamente buscan mantener la reputación de la familia que consideran ellos que

ha sido afectada, creyendo erróneamente que uniéndose en matrimonio a sus hijos será la solución, cuando es todo lo contrario.

El artículo 45 de la Ley General de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (LGDNNA) establece la edad mínima de 18 años para contraer matrimonio, debido que a esa edad la mayoría de las personas han adquirido el desarrollo suficiente para decidir sobre su vida sexual, el artículo establece lo siguiente:

“Artículo 45. Las leyes federales y de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán como edad mínima para contraer matrimonio los 18 años.”

Cuando una niña menor de edad se embaraza y se casa, su presente y futuro cambia de forma drástica, lamentablemente no para bien; disminuyen sus oportunidades de trabajo, quedando vulnerable a la pobreza, se ven atrapadas para el resto de sus vidas en una realidad de esclavitud que incluso pone en riesgo sus vidas.

Miles de esposas menores de edad han perdido la vida debido a las complicaciones que presentan en su embarazo y el parto, ya que son demasiado jóvenes para poder dar a luz a un niño.

México tiene una gran deuda con los niños, niñas y adolescentes, las acciones que se han realizado para protegerlos, no son suficientes. Fomentemos la educación que buena falta le hace al país y no el matrimonio a temprana edad.

A continuación se anexa cuadro comparativo del texto vigente y del texto a reformar de los diversos artículos del Código Civil Federal a los que se refiere la presente iniciativa.

Texto vigente	Texto a reformar
<p>Artículo 98.-...</p> <p>I. El acta de nacimiento de los pretendientes y en su defecto un dictamen médico que compruebe su edad, cuando por su aspecto no sea notorio que el varón es mayor de dieciséis años y la mujer mayor de catorce;</p> <p>II. La constancia de que prestan su consentimiento para que el matrimonio se celebre, las personas a que se refieren los artículos 149, 150 y 151;</p> <p>III-IV....</p> <p>V. El convenio que los pretendientes deberán celebrar con relación a sus bienes presentes y a los que adquieran durante el matrimonio. En el convenio se expresará con toda claridad si el matrimonio se contrae bajo régimen de sociedad conyugal o bajo separación de bienes. Si los pretendientes son menores de edad, deberán aprobar el convenio las personas cuyo consentimiento previo es necesario para la celebración del matrimonio. No puede dejarse de presentar este convenio ni aun a pretexto de que los pretendientes carecen de bienes, pues en tal caso, versará sobre los que adquieran durante el matrimonio. Al formarse el convenio se tendrá en cuenta lo que disponen los artículos 189 y 211, y el Oficial del Registro Civil deberá tener especial cuidado sobre este punto, explicando a los interesados todo lo que necesiten saber a efecto de que el convenio quede debidamente formulado.</p> <p>VI...;</p> <p>VII...;</p>	<p>Artículo 98.-...</p> <p>I. El acta de nacimiento de los <b>pretendientes, alguna identificación oficial que acredite la mayoría de edad o</b> en su defecto un dictamen médico que compruebe su edad.</p> <p><b>II. Derogado</b></p> <p>III-IV....</p> <p>V. El convenio que los pretendientes deberán celebrar con relación a sus bienes presentes y a los que adquieran durante el matrimonio. En el convenio se expresará con toda claridad si el matrimonio se contrae bajo régimen de sociedad conyugal o bajo el de separación de bienes. Al formarse el convenio se tendrá en cuenta lo que disponen los artículos 189 y 211, y el Oficial del Registro Civil deberá tener especial cuidado sobre este punto, explicando a los interesados todo lo que necesiten saber a efecto de que el convenio quede debidamente formulado.</p> <p>VI...;</p> <p>VII...;</p>
<p>Artículo 100.- El Juez del Registro Civil a quien se presente una solicitud de matrimonio que llene los requisitos enumerados en los artículos anteriores, hará que los pretendientes y los ascendientes o tutores que deben prestar su consentimiento, reconozcan ante él y por separado sus firmas. Las declaraciones de los testigos a que se refiere la fracción III del artículo 98 serán ratificadas bajo protesta de decir verdad, ante el mismo Juez del Registro Civil. Este, cuando lo considere necesario, se cerciorará de la autenticidad de la firma que calce el certificado médico presentado.</p>	<p>Artículo 100.- El Juez del Registro Civil a quien se presente una solicitud de matrimonio que llene los requisitos enumerados en los artículos anteriores, hará que los pretendientes reconozcan ante él y por separado sus firmas. Las declaraciones de los testigos a que se refiere la fracción III del artículo 98 serán ratificadas bajo protesta de decir verdad, ante el mismo Juez del Registro Civil. Este, cuando lo considere necesario, se cerciorará de la <b>autenticidad de la firma que calce el certificado médico</b> presentado.</p>
<p>Artículo 103.-...</p> <p>I. Los nombres, apellidos, edad, ocupación, domicilio y lugar de nacimiento de los contrayentes;</p> <p>II. Si son mayores o menores de edad;</p> <p>III. Los nombres, apellidos, ocupación y domicilio de los padres;</p> <p>IV. El consentimiento de éstos, de los abuelos o tutores o de las autoridades que deban suplirlo;</p> <p>V. Que no hubo impedimento para el matrimonio o que éste se dispensó;</p> <p>VI. La declaración de los pretendientes de ser su voluntad unirse en matrimonio, y la de haber quedado unidos, que hará el Juez en nombre de la Ley y de la sociedad;</p>	<p>Artículo 103.-...</p> <p>I. Los nombres, apellidos, edad, ocupación, domicilio y lugar de nacimiento de los contrayentes;</p> <p><b>II. Derogada;</b></p> <p>III. Los nombres, apellidos, ocupación y domicilio de los padres;</p> <p><b>IV. Derogado;</b></p> <p>V. Que no hubo impedimento para el matrimonio o que éste se dispensó;</p>

VII. a IX.... ... ...	VI. La declaración de los pretendientes de ser su voluntad unirse en matrimonio, y la de haber quedado unidos, que hará el Juez en nombre de la Ley y de la sociedad;
Artículo 156.- Son impedimentos para celebrar el contrato de matrimonio: I. La falta de edad requerida por la ley, cuando no haya sido dispensada; II. La falta de consentimiento del que, o los que ejerzan la patria potestad, del tutor o del juez, en sus respectivos casos; III a X.... De estos impedimentos sólo son dispensables la falta de edad y el parentesco de consanguinidad en línea colateral desigual.	VII. a IX.... ... ... Artículo 156.- Son impedimentos para celebrar el contrato de matrimonio: I. La falta de edad requerida por la ley; II. <b>Derogada</b> ;
Artículo 172.- El marido y la mujer, mayores de edad, tienen capacidad para administrar, contratar o disponer de sus bienes propios y ejercitar las acciones u oponer las excepciones que a ellos corresponden, sin que para tal objeto necesite el esposo del consentimiento de la esposa, ni ésta de la autorización de aquél, salvo en lo relativo a los actos de administración y de dominio de los bienes comunes.	III a X... De estos impedimentos sólo es dispensable el parentesco de consanguinidad en línea colateral desigual. Artículo 172.- El marido y la mujer, tienen capacidad para administrar, contratar o disponer de sus bienes propios y ejercitar las acciones u oponer las excepciones que a ellos corresponden, sin que para tal objeto necesite el esposo <del>del consentimiento de la esposa, ni ésta de la autorización</del> de aquél, salvo en lo relativo a los actos de administración y de dominio de los bienes comunes.
Artículo 173.- El marido y la mujer, menores de edad, tendrán la administración de sus bienes, en los términos del artículo que precede, pero necesitarán autorización judicial para enajenarlos, gravarlos o hipotecarlos y un tutor para sus negocios judiciales.	Artículo 173.- <b>Derogado</b>
Artículo 181.- El menor que con arreglo a la ley pueda contraer matrimonio, puede también otorgar capitulaciones, las cuales serán válidas si a su otorgamiento concurren las personas cuyo consentimiento previo es necesario para la celebración del matrimonio.	Artículo 181.- <b>Derogado</b>
Artículo 187.- La sociedad conyugal puede terminar antes de que se disuelva el matrimonio si así lo convienen los esposos; pero si éstos son menores de edad, deben intervenir en la disolución de la sociedad prestando su consentimiento, las personas a que se refiere el artículo 181. Esta misma regla se observará cuando la sociedad conyugal se modifique durante la menor edad de los consortes.	Artículo 187.- La sociedad conyugal puede terminar antes de que se disuelva el matrimonio si así lo convienen los esposos;
Artículo 209.- Durante el matrimonio la separación de bienes puede terminar para ser sustituida por la sociedad conyugal; pero si los consortes son menores de edad, se observará lo dispuesto en el artículo 181. Lo mismo se observará cuando las capitulaciones de separación se modifiquen durante la menor edad de los cónyuges.	
Artículo 229.- Los menores pueden hacer donaciones antenuptiales, pero sólo con intervención de sus padres o tutores, o con aprobación judicial.	Artículo 209.- Durante el matrimonio la separación de bienes puede terminar para ser sustituida por la sociedad conyugal;

<p>Artículo 237.- La menor edad de dieciséis años en el hombre y de catorce en la mujer dejará de ser causa de nulidad:</p> <p>I. Cuando haya habido hijos;</p> <p>II. Cuando, aunque no los haya habido, el menor hubiere llegado a los dieciocho años; y ni él ni el otro cónyuge hubieren intentado la nulidad.</p>	<p>Artículo 229.- <b>Derogado</b></p>
<p>Artículo 238.- La nulidad por falta de consentimiento de los ascendientes sólo podrá alegarse por aquel o aquellos a quienes tocaba prestar dicho consentimiento, y dentro de treinta días contados desde que tenga conocimiento del matrimonio.</p> <p>Artículo 239.- Cesa esta causa de nulidad:</p>	<p>Artículo 237.- <b>Derogado</b></p>
<p>I. Si han pasado los treinta días sin que se haya pedido;</p> <p>II. Si dentro de este término, el ascendiente ha consentido expresamente en el matrimonio, o tácitamente, haciendo donación a los hijos en consideración al matrimonio, recibiendo a los consortes a vivir en su casa, presentando a la prole como legítima al Registro Civil, o practicando otros actos que a juicio del juez sean tan conducentes al efecto, como los expresados.</p>	<p>Artículo 238.- <b>Derogado</b></p>
<p>Artículo 240.- La nulidad por falta de consentimiento del tutor o del juez, podrá pedirse dentro del término de treinta días por cualquiera de los cónyuges, o por el tutor; pero dicha causa de nulidad cesará si antes de presentarse demanda en forma sobre ella se obtiene la ratificación del tutor o la autorización judicial, confirmando el matrimonio.</p>	<p>Artículo 239.- <b>Derogado</b></p>
<p>Artículo 272.- Cuando ambos consortes convengan en divorciarse y sean mayores de edad, no tengan hijos y de común acuerdo hubieren liquidado la sociedad conyugal, si bajo ese régimen se cesaron, se presentarán personalmente ante el Juez del Registro Civil del lugar de su domicilio; comprobarán con las copias certificadas respectivas que son casados y mayores de edad y manifestarán de una manera terminante y explícita su voluntad de divorciarse.</p> <p>...</p> <p>El divorcio así obtenido no surtirá efectos legales si se comprueba que los cónyuges tienen hijos, son menores de edad y no han liquidado su sociedad conyugal, y entonces aquéllos sufrirán las penas que establezca el Código en materia.</p> <p>...</p>	<p>Artículo 240.- <b>Derogado</b></p>
<p>Artículo 451.- Los menores de edad emancipados por razón del matrimonio, tienen incapacidad legal para los</p>	<p>Artículo 272.- Cuando ambos consortes convengan en divorciarse y no tengan hijos y de común acuerdo</p>



<p>actos que se mencionen en el artículo relativo al capítulo I del título décimo de este libro.</p>	<p>hubieren liquidado la sociedad conyugal, si bajo ese régimen se cesaron, se presentarán personalmente ante el Juez del Registro Civil del lugar de su domicilio; comprobarán con las copias certificadas respectivas que son casados y mayores de edad y manifestarán de una manera terminante y explícita su voluntad de divorciarse.</p>
<p>Artículo 641.- El matrimonio del menor de dieciocho años produce de derecho la emancipación. Aunque el matrimonio se disuelva, el cónyuge emancipado, que sea menor, no recaerá en la patria potestad.</p>	<p>... El divorcio así obtenido no surtirá efectos legales si se comprueba que los cónyuges tienen hijos y no han liquidado su sociedad conyugal, y entonces aquéllos sufrirán las penas que establezca el Código en materia. ...</p>
	<p>Artículo 451.- <b>Derogado</b></p>
	<p>Artículo 641.- <b>Derogado</b></p>

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

**Decreto**

Se reforman los artículos 98, en sus fracciones I y V; 100; 148; 156, fracciones I y el último párrafo; 172; 187; 209; 272; se derogan los artículos 98, fracción II; 103, fracciones II y IV; 149; 150; 151; 152; 153; 154; 156, fracción II; 173; 181; 229; 237; 238; 239; 240; 451 y 641 del Código Civil Federal para quedar como sigue:

Artículo 98. ...

I. El acta de nacimiento de los pretendientes, **alguna identificación oficial que acredite la mayoría de edad** o en su defecto un dictamen médico que compruebe su edad.

**II. (Se deroga)**

III.-IV. ...

V. El convenio que los pretendientes deberán celebrar con relación a sus bienes presentes y a los que adquieran durante el matrimonio. En el convenio se expresará con toda claridad si el matrimonio se contrae bajo régimen de sociedad conyugal o bajo separación de bienes. Al formarse el convenio se tendrá en cuenta lo que disponen los artículos 189 y 211, y el Oficial del Registro Civil deberá tener especial cuidado sobre este punto, explicando a los interesados todo lo que necesiten saber

a efecto de que el convenio quede debidamente formulado.

...

VI. ...;

VII. ...;

Artículo 100. El juez del Registro Civil a quien se presente una solicitud de matrimonio que llene los requisitos enumerados en los artículos anteriores, hará que los pretendientes reconozcan ante él y por separado sus firmas. Las declaraciones de los testigos a que se refiere la fracción III del artículo 98 serán ratificadas bajo protesta de decir verdad, ante el mismo juez del Registro Civil. Éste, cuando lo considere necesario, se cerciorará de la autenticidad de la firma que calce el certificado médico presentado.

Artículo 103. ...:

I. Los nombres, apellidos, edad, ocupación, domicilio y lugar de nacimiento de los contrayentes;

**II. (Derogada);**

III. Los nombres, apellidos, ocupación y domicilio de los padres;

**IV. (Derogado);**

V. Que no hubo impedimento para el matrimonio o que éste se dispensó;

VI. La declaración de los pretendientes de ser su voluntad unirse en matrimonio, y la de haber quedado unidos, que hará el juez en nombre de la ley y de la sociedad;

VII. a IX....

...

...

Artículo 148. **Para contraer matrimonio, tanto el hombre como la mujer, necesitan tener cumplidos dieciocho años de edad.**

Artículo 149. **(Se deroga)**

Artículo 150. **(Se deroga)**

Artículo 151. **(Se deroga)**

Artículo 152. **(Se deroga)**

Artículo 153. **(Se deroga)**

Artículo 154. **(Se deroga)**

Artículo 156. Son impedimentos para celebrar el contrato de matrimonio:

I. La falta de edad requerida por la ley;

II. **(Se deroga);**

III. a X. ...

De estos impedimentos sólo es dispensable el parentesco de consanguinidad en línea colateral desigual.

Artículo 172. El marido y la mujer, tienen capacidad para administrar, contratar o disponer de sus bienes propios y ejercitar las acciones u oponer las excepciones que a ellos corresponden, sin que para tal objeto necesite el esposo del consentimiento de la esposa, ni ésta de la autorización de aquél, salvo en lo relativo a los actos de administraciones y de dominio de los bienes comunes.

Artículo 173. **(Se deroga)**

Artículo 181. **(Se deroga)**

Artículo 187. La sociedad conyugal puede terminar antes de que se disuelva el matrimonio si así lo convienen los esposos.

Artículo 209. Durante el matrimonio la separación de bienes puede terminar para ser sustituida por la sociedad conyugal.

Artículo 229. **(Se deroga)**

Artículo 237. **(Se deroga)**

Artículo 238. **(Se deroga)**

Artículo 239. **(Se deroga)**

Artículo 240. **(Se deroga)**

Artículo 272. Cuando ambos consortes convengan en divorciarse y no tengan hijos y de común acuerdo hubieren liquidado la sociedad conyugal, si bajo ese régimen se casaron, se presentarán personalmente ante el juez del Registro Civil del lugar de su domicilio; comprobarán con las copias certificadas respectivas que son casados y mayores de edad y manifestarán de una manera terminante y explícita su voluntad de divorciarse.

...

El divorcio así obtenido no surtirá efectos legales si se comprueba que los cónyuges tienen hijos y no han liquidado su sociedad conyugal, y entonces aquéllos sufrirán las penas que establezca el Código de la materia.

...

Artículo 451. **(Se deroga)**

Artículo 641. **(Se deroga)**

### 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 abril de 2016.— Diputada Kathia María Bolio Pinelo (rúbrica).»

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

## EXPIDE LA LEY DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS USUARIAS DE ANIMALES DE ASISTENCIA

«Iniciativa que expide la Ley de los Derechos de las Personas Usuarias de Animales de Asistencia, a cargo de la diputada Kathia María Bolio Pinelo, del Grupo Parlamentario del PAN

La que suscribe, Kathia María Bolio Pinelo, diputada federal de la LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo contenido en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, 77, numerales 1 y 3, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de esta Honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa para la creación de la Ley de los derechos de las personas usuarias de animales de asistencia, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

En primer lugar, deseo dar el crédito de esta iniciativa a la Maestra María Concepción Hernández Gaytán, que durante varios años ha trabajado en esta ley y quien tuvo a bien compartirla con una servidora, para que fuera el medio para presentarla.

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Banco Mundial (BM), en su Informe Mundial sobre la Discapacidad (2011), existen más de mil millones de personas con alguna discapacidad en el mundo; de ellas, casi 200 millones experimentan dificultades considerables en su funcionamiento. En los años futuros, la discapacidad será un motivo de preocupación aún mayor, pues su prevalencia está aumentando.

Ello se debe a que la población está envejeciendo y el riesgo de discapacidad es superior entre los adultos mayores, y también al aumento mundial de enfermedades crónicas tales como la diabetes, las enfermedades cardiovasculares, el cáncer y los trastornos de la salud mental.

En lo que se refiere a México, conforme al estudio que emana del Censo de Población y Vivienda 2010, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), reveló que la población con discapacidad en el país es de 5.7 millones, equivalente al 5.1% de la población total. Dicho grupo vulnerable está conformado básicamente por adultos mayores,

esto es, personas de 60 años y más, así como adultos entre los 30 y los 59 años.

En México como en el resto del mundo la tendencia es la misma, es decir, el riesgo de adquirir una discapacidad crece de manera importante a medida que aumenta la edad de la población. Hoy en día la discapacidad se considera una cuestión de derechos humanos. Las personas están discapacitadas por la sociedad, no sólo por sus cuerpos; sin embargo, estos obstáculos se pueden superar si los gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil, los profesionales y las personas con discapacidad y sus familias trabajan en colaboración.

Al respecto, la Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad, firmada en Nueva York el 13 de diciembre de 2006, y ratificada por el senado mexicano el 27 de septiembre de 2007, señala en su artículo 9 que: "...los estados deben adoptar las medidas pertinentes para asegurar el acceso de estas personas, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público".

Así también, insta a los estados a adoptar las medidas pertinentes para que, "entre otras finalidades, ofrecer formas de asistencia humana o animal e intermediarios, incluidos guías, lectores e intérpretes profesionales de la lengua de señas, para facilitar el acceso a edificios y otras instalaciones abiertas al público". De tal manera que las preocupaciones y necesidades de las personas con discapacidad formen parte de las políticas públicas y de las asignaciones presupuestarias de los países a nivel nacional y local.

Por su parte, en nuestra Constitución, en su artículo 1o. se expresa claramente: "Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas".

Acorde con nuestra Carta Magna, corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad e igualdad de los individuos y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plena inclusión, facilitando la

participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

La progresiva inclusión de las personas con discapacidad, así como de las personas que padecen enfermedades crónicas al mundo del trabajo y de la vida social, pone de manifiesto la necesidad de adecuar los espacios urbanos, los servicios públicos y su marco jurídico a sus peculiares condiciones de vida. Para ello, resulta indispensable la eliminación de barreras arquitectónicas y mentales.

Hay que estimular a dichas personas para que se desplacen en sus comunidades de forma independiente, auxiliándose de perros de asistencia, del bastón blanco u otras herramientas de apoyo que coadyuven a su movilidad y a su calidad de vida; de ahí que debe procurarse que aceras y senderos estén libres de obstáculos, para que su tránsito por las calles sea de la misma calidad y libertad como lo es de cualquier persona.

La forma de vida actual en las ciudades es sumamente estresante y acelerada, debido al creciente número de población, de automóviles, de ruido, de puestos ambulantes instalados en las calles de países como México; la gente y el movimiento hacen que los ambientes estén cada vez menos controlados y que el desplazamiento de las personas con discapacidad sea más difícil e inseguro.

Dentro del complejo funcionamiento de las grandes ciudades como las nuestras, existe un porcentaje significativo de personas que no gozan de una justa accesibilidad, misma que les permita integrarse en todos los ámbitos de la vida, pues dentro de la masa humana hay personas que se ven afectadas por las mencionadas barreras arquitectónicas (mobiliario que impide la libertad de movimiento y la autonomía de las personas). Por ejemplo, quienes transitan en silla de ruedas, personas de la tercera edad, con movilidad reducida, con discapacidad visual, auditiva, motora, mental, etcétera.

Al respecto, el Inegi reporta que, en México, el 58% de las personas con discapacidad tienen limitaciones para moverse y le siguen las discapacidades para ver, oír, trastornos mentales, del habla o de comunicación, así como las limitantes para el autocuidado personal. Es este sector de mexicanos el que se enfrenta a los obstáculos sociales (mentales) y arquitectónicos.

Como se ha podido citar, en nuestro país existen datos sobre la discapacidad, sin embargo, en lo que se refiere a un

censo de usuarios de perros de asistencia, incluyendo a los lazarillos, desafortunadamente no se tienen datos oficiales actuales que registren y den un seguimiento a los usuarios de estos extraordinarios canes.

Por lo anterior, es urgente legislar sobre su participación activa en una sociedad incluyente, ya que los usuarios de perros de asistencia permanecen soslayados, sin una ley que les proteja sus derechos, les establezca sus obligaciones y responsabilidades, así como un sistema de sanciones para quienes incumplan la ley.

Asimismo, la legislación debe facilitar, durante el periodo de entrenamiento, a las escuelas y entrenadores con sus perros de asistencia, el libre acceso a los espacios públicos y privados de uso público.

En materia de legislación de perros de asistencia, vale la pena subrayar que en legislaciones de otros países, por ejemplo, Estados Unidos y Europa, el perro de asistencia se considera una ayuda técnica. Se entiende por perros de asistencia a: “todos aquellos que hayan sido adiestrados —por entidades especializadas de reconocida solvencia— para el acompañamiento, conducción, ayuda y auxilio de personas con discapacidad y con enfermedades crónicas”. La denominación y clasificación de dichos perros siguen los criterios convenidos internacionalmente.

Al igual que se constata la necesidad que tienen las personas con discapacidad visual de utilizar un perro lazarillo, se pone de manifiesto la necesidad que tienen otras personas con discapacidad auditiva o física o, bien, con determinadas enfermedades como el autismo, la epilepsia o la diabetes de ser asistidas por perros adiestrados de forma especial para guiarlas y ayudarlas en el cumplimiento de las tareas de la vida diaria o en situaciones que comprometan la integridad física y/o la vida.

En el caso de los perros guía, clasificados dentro de los perros de asistencia, a diferencia de un bastón y gracias a su entrenamiento, son capaces de proteger a su usuario de sucesos inesperados, ya que lo libra de obstáculos aéreos y terrestres tales como ventanas, puertas abiertas, casetas telefónicas, hoyos o zanjas, postes y árboles atravesados, anuncios colgando, buzones salidos, entre otros; y lo más importante, un perro guía es un ser inteligente que ha sido entrenado para usar su capacidad de discernir y tomar decisiones, así como de comportarse correctamente en lugares públicos y privados, con el objetivo de facilitar la movilidad de su dueño en áreas complicadas.

Quizá para la sociedad en general nos resulte increíble que un perro guía o de asistencia tenga la capacidad de guiar a una persona ciega y desconoce, por consiguiente, todo el trabajo de entrenamiento que hay detrás de cada perro activo; por ello es importante informar adecuadamente a la sociedad sobre el esfuerzo humano y recursos financieros que se invierten en esta noble labor.

No es producto de la casualidad lograr que un perro de asistencia aprenda a evadir obstáculos, abrir cajones y cerrarlos, sacar cosas de los cajones para dárselos a la persona, apagar y prender las luces, acercarle objetos como por ejemplo el calzado, jalar la silla de ruedas, abrir y cerrar puertas o, como en el caso de los perros para niños autistas, quienes tienen la capacidad de evitar fugas, relajar la ansiedad de los niños acostándose a su lado. También existen los perros de alerta médica que detectan a través del olfato los compuestos orgánicos volátiles que se liberan en una hipoglucemia (bajada de azúcar) del sudor de la persona diabética.

Todo este increíble trabajo es el resultado de un estricto y profesional entrenamiento llevado a cabo en centros y escuelas altamente especializados y por un equipo de profesionales cualificados. Escuelas, entrenadores, voluntarios y usuarios, todos son piezas clave para que los perros de asistencia puedan desempeñarse óptimamente en cualquier ámbito.

En el caso del entrenamiento de los perros guía existe la Federación Internacional de Escuelas de Perros Guía. Existen diversos modos en que estas instituciones obtienen fondos para su funcionamiento. Algunas están subsidiadas por el gobierno del país en donde residen, otras reciben donativos particulares y de grandes empresas, y otras, como es el caso de Leader Dogs for the Blind (localizada en Rochester, Michigan) están patrocinadas por organizaciones filantrópicas internacionales, como el Club de Leones.

En la lista de países que cuentan con escuelas de entrenamiento para perros guía, son escasos los centros de entrenamiento en América Latina. Esto no se debe a que en la región no residan suficientes usuarios de perros guía para cubrir la oferta de entrenamiento, sino que el adiestramiento de perros de asistencia es muy costoso, por lo que los países en desarrollo utilizan sus recursos para asuntos que consideran prioritarios.

En América Latina la escuela de Bocalán Internacional cuenta con sedes en las que se han entregado varios perros

de asistencia. Bocalán España inició labores hace 20 años y tiene sedes en Argentina, Chile, México, Brasil, Colombia, Guatemala, y Estados Unidos por mencionar algunos. En Chile se han entregado más de 10 perros de asistencia y Argentina lleva entregados 5 perros de servicio y 5 perros para niños con autismo. Bocalán México entregó en el 2013 el primer perro de Alerta Médica en México y entregará en el 2015 un perro de servicio, un perro de Alerta Médica, un perro para un niño con autismo y un perro señal para una persona sorda.

En nuestro país, la primera y única escuela de adiestramiento para perros guía en América Latina se localiza en la Ciudad de México. Es una institución de asistencia privada que entrega al año un promedio de 10 perros guía a usuarios de distintos lugares de la República. Cuenta con una infraestructura incipiente pero, a pesar de ello, ha podido realizar su trabajo de entrenamiento desde 1992.

Como se ha mencionado, debido a la falta de escuelas de entrenamiento, los débiles visuales generalmente se trasladan al extranjero en búsqueda de un perro guía (o de asistencia). En la actualidad, la mayoría de los perros activos provienen de la escuela Leader Dogs for the Blind, la cual se ha convertido en una de las instituciones de adiestramiento con más capacidad, y la primera en el mundo que ofrece sus servicios completamente gratuitos a usuarios extranjeros, entre ellos los mexicanos.

De acuerdo con los datos proporcionados por Leader Dogs for the Blind, la inversión por cada perro donado a una persona ciega o personas de baja visión ya sea de Estados Unidos, o de cualquier otro país del mundo, como México, se calcula en 40 mil dólares aproximadamente. Este costo comprende desde el momento en que el futuro perro guía nace hasta aquel en que se convierte en los ojos de un ciego.

Leader Dogs for the Blind dona el perro y el entrenamiento, sin embargo, los usuarios mexicanos deben buscar el patrocinio a través de los clubes de Leones, asociaciones privadas, fundaciones como "Purina", y de algunas otras empresas, como líneas aéreas, que colaboran donando boletos de avión, siendo así partícipes de que haya perros guía, no solamente en la ciudad capital, sino también en regiones como Baja California, Chihuahua, Estado de México, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Monterrey, Morelos, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Zacatecas y otros lugares de la República, cuya precisión no es exacta y donde no se

tiene ningún censo ni estadística de los usuarios de perros guía.

Según el censo de población y vivienda 2010, en México existen 1 millón 292 mil 202 personas con alguna discapacidad visual, colocándose como la segunda causa de discapacidad en nuestro país. Sin embargo, no se tiene un dato exacto del número de usuarios de perros guía. Se habla de un aproximado de 400 usuarios, siendo, en su mayoría, los provenientes de Leader Dogs for the Blind.

Se señala esta cifra como una aproximación porque, aun cuando el número de usuarios de perros guía es considerable en nuestro país, paradójicamente no existe organización alguna que luche por sus derechos, agrupación de personas usuarias con perros guía, asociación que proteja los derechos de los usuarios de perros de asistencia, escuela o centro de adiestramiento u otra institución de gobierno (Secretaría de Salud), donde emane algún dato estadístico o de control sanitario que proporcione información precisa y actualizada de la situación de los usuarios de los perros de asistencia y les dé seguimiento, exigiendo su regulación en una ley.

A medida en la que se va incrementando la cantidad de las personas usuarias de un perro de asistencia, también aumenta la necesidad de que el propio gobierno, organizaciones de la sociedad civil, empresas y particulares se interesen por brindarles más apoyo. Sobre todo urge una ley que regule el acceso de los usuarios de perros de asistencia en México.

En el caso de los perros guía, según cifras oficiales, el número de usuarios de perros guía ha aumentado considerablemente en los últimos 10 años y una de las razones que justifican este aumento es la mejora de las legislaciones a favor del perro guía a nivel mundial, pues progresivamente se ha ido observando al lazarillo como una extensión del usuario y los gobiernos se preocupan cada vez más por sus derechos en diversos aspectos.

Por ejemplo, en España existen actualmente más de mil usuarios de perros guía activos, cuyos derechos emanan de un Real Decreto y están acogidos en la Ley Estatal, que agrupa a las 17 Comunidades Autónomas, mismas que aplican la ley autonómica sobre accesibilidad de usuarios de perros guía.

En lo que se refiere a países como Argentina, en donde hay pocos perros guía activos (aproximadamente 25), sus dere-

chos de accesibilidad están regulados en la Ley 2510 — Perros guías. Personas con necesidades especiales. Accesos a espacios y transportes públicos de pasajeros — publicada el 15 de noviembre del 2007.

Conforme a lo mencionado anteriormente, la situación en nuestro país respecto a los perros de asistencia es sumamente compleja, debido básicamente al vacío legal, falta de sensibilización e información sobre lo que significa un perro de asistencia y lo que su noble labor representa en la vida de las personas usuarias que los necesitan.

Urge, por consiguiente, informar a la sociedad que un perro de asistencia no es una mascota sino un perro que por su disciplinado entrenamiento, características genéticas, su vivaz inteligencia y su extraordinaria fidelidad, se convierte, en el caso de los ciegos, en sus ojos. Por eso es importante informar a la sociedad que cuando vean un perro de asistencia trabajando, por la propia seguridad del usuario, no debe distraerlo de su labor.

Sin duda alguna, la ayuda del perro es invaluable, no es solamente una herramienta de trabajo. Es ante todo un ser vivo que, a pesar del estrés derivado del trabajo cotidiano, deja de lado su cansancio para cumplir con gusto, responsabilidad y profesionalismo su labor de guiar, acompañar, auxiliar en ciudades sumamente complejas como las de nuestro país.

Generalmente la sociedad desconoce los problemas de accesibilidad que diariamente enfrentan los usuarios de perros de asistencia, siendo mayor la problemática en las comunidades de la provincia de nuestro país. Ello en razón de la falta de difusión y de la ausencia de una ley que proteja al usuario de perro de asistencia que por diversas razones se tiene que trasladar a diferentes regiones de la República.

Su experiencia comienza desde su espera para que un medio de transporte lo quiera llevar a su destino, quedando a expensas de que a algún chofer de microbús, taxi o similar esté dispuesto a prestarle el servicio al que tiene derecho de acuerdo a nuestra Constitución.

Pero esta cerrazón no se da solamente en los medios de transporte de la ciudad, sino también cuando una persona ciega intenta subir con su lazarillo en autobuses que viajan fuera del Distrito Federal: la situación se agrava desde que los conductores miran con desdén a los perros negándoles el acceso. A pesar de que el usuario les muestre el artículo 58 de la Ley de la Procuraduría Federal del Consumidor, a

la mayoría de los empresarios no les importa lo que dicho instrumento señale y no les permiten el paso. Y lo más importante es que el mencionado artículo ha quedado obsoleto al no contemplar a los perros de asistencia. Señalando únicamente lo siguiente: “ningún proveedor de bienes o servicios puede negar el acceso a personas ciegas acompañadas de perros guía, pues si lo hace se hará a creer a una multa y si reincide, a la clausura del establecimiento”.

Asimismo, en los hoteles, restaurantes, tiendas de autoservicio, y otros lugares, los usuarios de perros de asistencia tienen que realizar una ardua labor de convencimiento para que no les cierren las puertas, porque el prestador del servicio en la mayoría de las ocasiones no cede.

Los usuarios de perros de asistencia al realizar viajes aéreos en el interior de la república o en el extranjero, al ingresar o salir, cada vez deben de realizar trámites ante autoridades sanitarias pertinentes para avalar que el ejemplar cumpla con las normativas sanitarias vigentes del país de destino. En otros países, su tránsito es mucho más ágil e inclusive existe un documento de “pasaporte” que facilita la libre circulación de los usuarios con su perro de asistencia.

El 1 de junio de 2012, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la revisión a la Circular Obligatoria número CO AV-07.8/07 R2, en la que se establecen las condiciones de seguridad que deben cumplir las aerolíneas para admitir en la cabina de pasajeros los animales de servicios y mascotas, a saber:

#### 4.3. Perros lazarillos y animales de servicio y mascotas.

No obstante lo indicado en la presente Circular Obligatoria, un perro guía o perro lazarillo y otros animales de servicio y mascotas, podrán ser transportados en la cabina de pasajeros, si se cumplen los requisitos señalados a continuación:

4.3.1 El perro guía o lazarillo ha sido entrenado y la persona con discapacidad ha sido instruida en el cuidado y manejo del perro. Bajo estos considerandos, el perro deberá mantenerse al lado de su dueño durante el vuelo. La persona con discapacidad de preferencia deberá estar sentada en los asientos de la primera fila, en el asiento junto a la ventanilla, en una sección que esté al lado de la pared divisora de cabina.

4.3.2. Durante el abordaje de personas con discapacidad asistidas por un perro guía o lazarillo, la tripulación de

sobrecargos deberá conducir al pasajero hasta la ubicación de su asiento, a fin de que éste proporcione las instrucciones al animal.

4.3.3. Los animales de servicio y mascotas pueden ser admitidos en la cabina de pasajeros de acuerdo a las políticas y procedimientos, aprobados por la Autoridad Aeronáutica, que para el efecto dispongan los permisionarios y concesionarios, siempre y cuando no se trate de animales que representen un riesgo a la seguridad y salud de los pasajeros o tripulantes, tales como víboras y otros reptiles, roedores, arañas, hurones, entre otros, o bien animales como cerdos y monos que por su tamaño, dimensiones o por restricciones sanitarias de las autoridades competentes nacionales o las de los Estados en que se opere, no puedan ser admitidos en la cabina de pasajeros.

4.3.4. Para un animal de servicio y mascota aplican los mismos requisitos indicados en el numeral 4.3.1. De la presente circular obligatoria.”

El 25 de mayo de 2015 en la Ciudad de México el Jefe de Gobierno, Miguel Ángel Mancera Espinosa, firmó la iniciativa que reforma y adiciona disposiciones de la Ley de Protección a los Animales del Distrito Federal y modifica la Ley de Establecimientos Mercantiles para regular la accesibilidad de los usuarios de perros de asistencia.

Es triste reconocer que para los usuarios de dichos perros, no existe instancia donde acudir para defender sus derechos. Inclusive la Ley para Eliminar y Prevenir la Discriminación del Conapred, paradójicamente, no contiene en ninguno de sus apartados, artículo alguno destinado a erradicar la discriminación hacia los usuarios de perros guía o de asistencia. Así también, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, poco hacen con respecto a las quejas de los usuarios.

Sobre esta materia, en la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, de reciente creación, lamentablemente solo en el artículo 17, fracción tercera, hace mención de forma somera y refiriéndose al perro guía de la siguiente manera:

“Promoverá que las personas con discapacidad que tengan como apoyo para la realización de sus actividades cotidianas, un perro guía o animal de servicio, tengan

derecho a que éstos accedan y permanezcan con ellos en todos los espacios en donde se desenvuelvan. Asimismo, queda prohibido cualquier restricción mediante la que se impida el ejercicio de este derecho”.

Lamentablemente para los usuarios de perros de asistencia no existe, en comparación con otros países, una ley a nivel general que reconozca y haga valer el derecho de éstos para permanecer en espacios públicos o privados, garantizando, además, los derechos del turismo internacional, de las personas extranjeras que, acompañadas de su perro de asistencia, decidan visitar México.

No hay que olvidar que el pleno desarrollo del derecho a la libre accesibilidad de las personas usuarias de un perro de asistencia debe ser uno de los objetivos prioritarios en el proceso de eliminación de barreras arquitectónicas y mentales. Parece increíble que en el México del Siglo XXI el camino hacia la integración sea complicado, debido a factores internos y externos, motivados y provocados por la falta de adecuación de la infraestructura social, que se traduce en una falta de sensibilización de la sociedad hacia las necesidades reales de los usuarios de perros de asistencia, imposibilitando el ejercicio efectivo de sus derechos esenciales.

Basta ya de creer que el subdesarrollo está solamente en la eliminación de las barreras arquitectónicas, el éxito radica más bien en eliminar las barreras mentales de la sociedad.

Por todo lo anteriormente expuesto, someto a su consideración la urgente creación de una ley general que establezca los derechos, proteja y recoja las necesidades y experiencias de dichos usuarios. Y lo más importante, el establecer un sistema sancionador contundente, que haga valer verdaderamente los derechos de los usuarios de perros de asistencia de todo el país.

Sobre todo porque cada vez aumentan los usuarios de perros de asistencia que desean ser integrados a la sociedad, por lo que estos canes se vuelven una necesidad, ofreciéndoles auxilio, compañía, seguridad e independencia, mejorándoles su calidad de vida. Con esta ley lo que se pretende es:

- Que se reconozcan los derechos humanos de las personas usuarias de perros de asistencia, garantizando su libre acceso a los espacios públicos de uso público o privado, erradicando la discriminación, a fin de que estén en igualdad con el resto de la sociedad.

- Que México esté al nivel de otras legislaciones en el mundo, donde se conjuga una cultura de respeto, tolerancia e igualdad, recogiendo en un marco jurídico los derechos y obligaciones de los usuarios de perros de asistencia.

- Que la ley se homologue para que los usuarios de perros de asistencia tengan los mismos derechos independientemente del lugar donde vivan dentro del país.

- Que por vez primera se establezca un registro de todos los usuarios de perros de asistencia en el país, quedando perfectamente delimitada la institución que tendrá a su cargo la base de datos y llevará a cabo el control y seguimiento de los perros de asistencia activos.

- Que a partir de estos datos se establezca un sistema de seguimiento en lo referente al trato, salud, higiene y control sanitario del perro de asistencia.

- Que se establezca una sanción para el usuario que maltrate al perro de asistencia y que la escuela de procedencia oriente o de ser necesario, dependiendo de la gravedad y reincidencia del acto, retire el perro de asistencia al usuario.

- Que por vez primera se contemplen en la ley los derechos de accesibilidad de los entrenadores de los perros de asistencia durante el periodo de adiestramiento del animal.

- Que se cree el pasaporte para el perro de asistencia, a fin de que cuando el usuario tenga que viajar fuera o dentro del país, evite trámites largos y tediosos que le obstruyan el salir e ingresar con su perro.

- Que se establezca un sistema sancionador, consistente en fuertes multas a quienes incumplan la ley, a fin de que los usuarios de perros de asistencia no sean vejados en sus derechos elementales como son los de accesibilidad, consagrada en nuestra carta magna.

- Que se cree un Fondo especial para fortalecer políticas públicas en favor de los perros de asistencia, con el objetivo de impulsar programas y campañas de sensibilización que promuevan la loable labor del perro de asistencia.

Por todo lo hasta aquí expuesto, motivado y fundado, someto a la consideración el siguiente proyecto de



## Decreto

**Único.** Se expide la nueva Ley de los Derechos de las Personas Usuarias de Animales de Asistencia, como a continuación se detalla:

### Ley de los Derechos de las Personas Usuarias de Animales de Asistencia

#### Capítulo I Disposiciones generales

##### Título Primero Objeto y Ámbito de Aplicación

**Artículo 1.** Las disposiciones de esta Ley son de orden público, de interés social y de observancia general en los Estados Unidos Mexicanos, y tiene por objeto garantizar a las personas usuarias de perros de asistencia, el libre acceso a los lugares públicos o de uso público, independientemente de su carácter público o privado, reconociendo su derecho a acceder, deambular y permanecer con él en cualquier lugar de la República Mexicana.

De manera enunciativa y no limitativa, esta Ley reconoce a las personas usuarias de perros de asistencia sus derechos humanos y mandata la regulación de su libre acceso en igualdad con el resto de la sociedad.

##### Artículo 2. Definiciones.

Para los efectos previstos en la presente ley, se entenderá por:

**I. Accesibilidad:** Las medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales;

**II. Adiestrador de perros de asistencia:** la persona con la calificación profesional adecuada que educa y adiestra un perro de asistencia para el cumplimiento de las distintas tareas que debe llevar a cabo, a fin de ofrecer el apropiado servicio a su usuario o usuaria.

**III. Centros de adiestramiento:** aquellos establecimientos, tanto nacionales como extranjeros, reconocidos oficialmente, que disponen de los profesionales, condiciones técnicas, instalaciones y servicios adecuados para el adiestramiento, seguimiento y control de los perros de asistencia, entre ellos los perros guía.

**IV. Certificado de vacunación:** el documento en que constan las vacunas administradas al perro a lo largo de su vida, las desparasitaciones y cuantos datos hagan referencia tanto al animal como a su usuario o usuaria, incluido el número del microchip.

**V. Consejo:** el Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad, cuyo objetivo es establecer la política pública en la materia, promover los derechos humanos, la plena inclusión y participación de las Personas con Discapacidad en todos los ámbitos de la vida.

**VI. Discriminación:** cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar, menoscabar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables.

**VII. Espacio de uso público:** el espacio susceptible de ser utilizado por una pluralidad determinada, o no, de personas, sea o no mediante pago de precio, cuota o cualquier otra contraprestación.

**IX. Distintivo de identificación del perro de asistencia:** lo que acredita oficialmente a un perro de asistencia, de conformidad con lo que determina la presente ley. Es una placa que debe ir colocada en un lugar visible del animal, conteniendo los datos siguientes: El nombre del usuario, el nombre del centro de adiestramiento, el chip correspondiente, así como los datos del perro.

**X. Identificación del usuario de perro de asistencia:** una credencial expedida por el Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad, conteniendo los datos de la escuela o centro de entrenamiento, tanto nacional como del extranjero, con el propósito de sistematizar, actualizar y homologar los

datos de los usuarios procedentes de las diferentes escuelas.

**XI. Pasaporte mexicano para perro de asistencia:** como el documento que incluye el historial sanitario del perro y la información contenida en el distintivo de identificación como animal de asistencia, que le permite trasladarse por el mundo. El usuario o usuaria debe estar en posesión de dicho pasaporte, mismo que será expedido por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

**XII. Perro de asistencia:** el perro que ha sido adiestrado en un centro especializado y oficialmente reconocido, para dar servicio y asistencia a personas con alguna discapacidad visual, auditiva o física, o que padecen trastornos del espectro autista, diabetes, y epilepsia.

**XIII. Persona con Discapacidad:** toda persona que por razón congénita o adquirida presenta una o más deficiencias de carácter físico, mental, intelectual o sensorial, ya sea permanente o temporal, y que al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, pueda impedir su inclusión plena y efectiva, en igualdad de condiciones con los demás.

**XIV. Persona con discapacidad visual:** aquella con pérdida total o parcial del sentido de la vista. Existen varios tipos de ceguera parcial, dependiendo del grado y tipo de pérdida de visión.

**Artículo 3.** El reconocimiento de la condición de perro de asistencia requerirá el cumplimiento de los siguientes requisitos:

**I.** Acreditación de que, efectivamente, el perro ha adquirido las aptitudes de adiestramiento precisas para llevar a cabo las funciones de acompañamiento, conducción y auxilio de las personas con discapacidad visual (ciegas y personas con baja visión), con discapacidad auditiva, física y personas con enfermedades crónicas usuarias de perros de asistencia.

**II.** Acreditación del cumplimiento de las condiciones higiénico-sanitarias a que se refiere el siguiente artículo.

**III.** Identificación de la persona usuaria del perro de asistencia.

1. Una vez reconocida la condición de perro de asistencia, esta se mantendrá a lo largo de la vida del mismo.

2. El perro de asistencia deberá acreditarse como tal en todo momento, sin perjuicio del resto de identificaciones que le correspondan como animal de la especie canina. Asimismo, deberá identificarse por medio de la colocación, en el arnés, peto o collar, y de forma visible, el logotipo del centro de adiestramiento, tanto de procedencia nacional como extranjera.

3. Corresponde a las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, la supervisión de la entrega del distintivo de identificación de los perros de asistencia por parte de la escuela o centro de adiestramiento, que deberán establecer a su vez el procedimiento a seguir para la acreditación del perro como perro de asistencia.

4. La documentación que acredite a un perro de asistencia sólo se puede solicitar a la persona usuaria del mismo, a requerimiento de la autoridad competente o del responsable del servicio que esté utilizando en cada situación.

5. En los casos de estancia temporal de usuarios de perros de asistencia en cualquier estado de la República Mexicana, será válida su acreditación y reconocimiento que lo distingue como tal, concedido por la administración pública correspondiente.

## Título II

### Condiciones Higiénico-Sanitarias de los Perros de Asistencia

**Artículo 4.** Los usuarios de perros de asistencia deben cumplir, además de las medidas higiénico-sanitarias a que se hallan sometidos los animales domésticos en general, con las siguientes:

**I.** Acreditar mediante certificado veterinario que el animal no padece ninguna enfermedad infecto-contagiosa o parasitaria y, en especial, ninguna que, por su carácter zoonótico, sea transmisible al hombre.

**II.** Estar vacunado contra las siguientes enfermedades: parvovirus, moquillo, adenovirus, leptospirosis, parain-

fluencia, rabia y cualquier otra que establezcan las autoridades sanitarias.

**III.** Pasar un control anual de las siguientes enfermedades: leptospirosis, leishmaniosis, brucelosis y cualquier otra que establezcan las autoridades sanitarias mexicanas.

**IV.** Pasar los controles obligatorios que las autoridades sanitarias competentes determinen según la situación epidemiológica de cada momento.

**V.** Estar desparasitado interna y externamente.

**VI.** Demostrar unas buenas condiciones higiénicas, que reflejen un aspecto saludable y presentable.

1. Para acreditar el cumplimiento de lo que establece el presente Artículo, la revisión sanitaria del perro de asistencia debe llevarse a cabo dos veces al año.

2. Las revisiones veterinarias a que hace referencia el presente artículo, así como los tratamientos y el historial sanitario del perro guía, deben constar debidamente en el documento sanitario oficial, expedido, firmado y sellado por el veterinario o veterinaria responsable del animal, para poder mantener la acreditación de la condición de perro de asistencia.

A este respecto serán válidos los certificados y constancias expedidas por un Médico Veterinario Zootecnista que cuente con cédula profesional.

## **Capítulo II**

### **Derecho de Acceso al Entorno de los Usuarios de Perros de Asistencia**

**Artículo 5.** El usuario de un perro de asistencia tiene reconocido el derecho de acceso al entorno acompañado del animal en los términos establecidos en la presente ley.

1. El ejercicio del derecho de admisión queda limitado por las prescripciones de la presente ley.

2. El derecho de acceso al entorno conlleva la facultad del usuario o usuaria de acceder a todos los lugares, locales, establecimientos, alojamientos, transportes y es-

pacios públicos o de uso público que determina el artículo 12 acompañado del perro de asistencia en condiciones de igualdad con el resto de los ciudadanos.

3. El derecho de acceso al entorno ampara la deambulación y permanencia en los lugares, espacios y transportes que determina el artículo 6 de esta Ley, así como la permanencia constante del perro de asistencia al lado del usuario, sin impedimentos o interrupciones que pueda limitar su trabajo y así realizar sus labores de forma correcta.

4. El acceso, deambulación y permanencia del perro de asistencia en los lugares, espacios y transportes en la forma que se establece en la presente ley no puede implicar gasto adicional alguno para el usuario o usuaria, salvo que dicho gasto sea en concepto de contraprestación de un servicio específico económicamente evaluable.

## **Capítulo III**

### **Del Derecho de Acceso a Lugares Públicos o de Uso Público**

**Artículo 6.** Para los efectos de lo establecido por el artículo 1 de la presente ley, los usuarios de perros de asistencia pueden acceder a los siguientes espacios, independientemente de su carácter público o privado:

**I.** Los definidos por la legislación urbanística vial, aplicable en cada momento como paso de peatones, peatonales o de disfrute peatonal exclusivo.

**II.** Lugares, locales y establecimientos de uso público:

**III.** Los descritos en la normativa vigente en materia de espectáculos, actividades recreativas y establecimientos públicos

**IV.** Las instalaciones de ocio y tiempo libre.

**V.** Las instalaciones deportivas, incluidas las piscinas hasta el margen de la zona de agua.

**VI.** Las instituciones oficiales, incluidas los edificios judiciales.

**VII.** Las instituciones de educación de todos los niveles, tanto públicas como privadas.

**VIII.** Los museos y locales de uso público o de atención al público.

**IX.** Los espacios de uso general y público de las estaciones de cualquier tipo de transporte público o de uso público, de las centrales camioneras, de las estaciones de tren, de los aeropuertos y de los puertos.

**X.** Cualquier otro lugar, local o establecimiento de uso público o de atención al público.

**XI.** Alojamientos y otros establecimientos turísticos: hoteles, albergues, campamentos, bungalos, apartamentos, campings, balnearios, parques acuáticos, de atracciones, temáticos y zoológicos, y establecimientos turísticos en general.

**XII.** Transportes públicos: cualquier tipo de transporte colectivo de uso público en el ámbito de las competencias de las administraciones estatales y que lleve a cabo el servicio dentro del territorio nacional.

**XIII.** Playas, ríos, lagos y otras superficies o masas de agua.

**XIV.** Espacios naturales de protección especial donde se prohíba expresamente el acceso con perros. Esta prohibición no es aplicable a los usuarios de perros de asistencia.

#### **Capítulo IV**

##### **Del Derecho de Acceso de los Usuarios de Perros de Asistencia al Mundo Laboral**

**Artículo 7.** El usuario o usuaria de un perro de asistencia no puede ser discriminado en los procesos de selección laboral ni en el cumplimiento de su tarea profesional.

1. En su puesto de trabajo, el usuario o usuaria de un perro de asistencia tiene derecho a mantener el perro a su lado y en todo momento.

2. La persona usuaria de un perro de asistencia tiene derecho a acceder acompañado del perro a todos los espacios de la empresa, institución pública o privada, organización en que lleve a cabo su actividad profesional, en las mismas condiciones que los demás trabajadores y con las únicas restricciones que establece la presente ley.

#### **Capítulo V**

##### **Del Ejercicio de los Derechos de los Usuarios de Perros de Asistencia**

**Artículo 8.** En el ejercicio del derecho de acceso de los usuarios de perros de asistencia a los lugares, espacios y transportes enumerados en el **artículo 6** deben observarse las siguientes normas:

**I.** El usuario o usuaria de un perro de asistencia tiene preferencia en el uso de los espacios reservados para personas con discapacidad en los transportes públicos o de uso público, que son asientos adyacentes al pasillo o con más espacio libre alrededor. El perro debe llevarse tendido a los pies o al lado del usuario o usuaria.

**II.** En los taxis se permite, como máximo, el acceso de dos usuarios de perros de asistencia, debiendo ir el perro tendido a los pies de los usuarios.

**III.** En los medios de transporte restantes, la empresa titular, en función de la capacidad del vehículo, puede limitar el número de perros de asistencia que pueden acceder a este, al mismo tiempo.

**IV.** El perro no cuenta como ocupante de una plaza en ningún tipo de transporte de los relacionados en la presente ley.

**V.** El usuario o usuaria de un perro de asistencia tiene preferencia en el uso de la litera inferior cuando utilice el servicio de literas en los transportes que dispongan de dicho servicio. Para poder ejercer este derecho, debe comunicarse en el momento de la reserva del boleto a la compañía de transporte que corresponda.

**VI.** En las zonas de transporte público, las autoridades de seguridad y personal de trabajo deben de apoyar a los usuarios de perros de asistencia para ubicarlos en un espacio seguro para abordar el transporte.

**Artículo 9.** Limitaciones del derecho de acceso al entorno de los usuarios de perros de asistencia.

1. El usuario o usuaria no puede ejercer el derecho de acceso al entorno reconocido en la presente ley si se da alguna de las siguientes circunstancias:

**I.** El perro de asistencia muestra signos evidentes de enfermedad, como deposiciones diarreicas, secreciones anormales o heridas abiertas.

**II.** El perro de asistencia muestra signos evidentes de falta de higiene.

**III.** La existencia de una situación de riesgo inminente y grave para la integridad física del usuario o usuaria del perro de asistencia o de terceras personas.

2. La denegación del derecho de acceso al entorno, a los usuarios de perros de asistencia, fundamentada en la existencia de alguna de las circunstancias determinadas en el Apartado 1, debe ser realizada, en cualquier caso, por la persona responsable del local, establecimiento o espacio, la cual debe indicar al usuario o usuaria la causa que justifica la denegación y, si este lo requiere, hacerla constar por escrito.

3. El derecho de acceso al entorno de los usuarios de perros de asistencia está prohibido en los siguientes espacios:

**I.** Las zonas de manipulación de alimentos y de acceso exclusivo del personal de restaurantes, bares, cafeterías y otros lugares destinados a la restauración.

**II.** Los quirófanos, las zonas de cuidados intensivos o cualquier otra zona que por su función deba estar en condiciones higiénicas especiales.

**III.** El agua de las piscinas.

**Artículo 10.** Obligaciones de los usuarios de perros de asistencia.

1. Los usuarios de perros de asistencia tienen las siguientes obligaciones:

**I.** Cuidar con diligencia la higiene y sanidad del perro de asistencia y someterlo a los controles sanitarios descritos en esta Ley.

**II.** Mantener colocado en un lugar visible del perro su distintivo de identificación; en el caso de perro de asistencia en su arnés o peto (correa, collar y microchips).

**III.** Portar y exhibir, a requerimiento de las personas autorizadas, la documentación sanitaria del perro de asistencia, que se concreta en el documento sanitario ofi-

cial, y la documentación acreditativa de su condición de perro de asistencia.

**IV.** Mantener el perro a su lado, con la sujeción que en cada caso proceda, en los lugares, establecimientos, alojamientos y transportes que especifica el **artículo 6**.

**V.** Cumplir las condiciones de cuidado y tratamiento del animal.

**VI.** No maltratar al perro de asistencia. Entiéndase por maltrato cualquier acto o conducta que comprometa la integridad física o emocional del perro de asistencia y que por ende, no esté considerada como correctivo por la escuela de origen.

**VII.** Utilizar correctamente al perro de asistencia, exclusivamente para el cumplimiento de las funciones propias de su adiestramiento y para las que está autorizado legalmente.

**VIII.** Cumplir y respetar las normas de higiene y seguridad en las vías y lugares de uso público, en la medida en que su discapacidad se lo permita.

**IX.** En los casos de pérdida o robo, comunicar la desaparición del animal a la SAGARPA, a la CONADIS y al centro o escuela nacional o extranjera de procedencia del perro, en un plazo de veinticuatro horas una vez ocurrido el suceso. Las dos comunicaciones deben llevarse a cabo de modo que quede constancia de las mismas.

**Artículo 11.** Requerimiento de documentación.

Las autoridades autorizadas para requerir la documentación que acredita la condición del perro de asistencia son:

**I.** Las autoridades del Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad, quienes son responsables de llevar el registro y la base de datos.

**II.** Las autoridades correspondientes de los niveles estatales y municipales, incluyendo los de la ciudad de México, responsables de la vigilancia de los lugares, espacios y medios de transporte habilitados para el acceso de usuarios de perros de asistencia.

**Artículo 12.** Responsabilidad de los usuarios.

El usuario del perro de asistencia es responsable de los daños, perjuicios y molestias que ocasione a personas, otros animales, bienes, vías y espacios públicos y al medio natural en general, de acuerdo con lo establecido por la legislación correspondiente.

## **Capítulo VI** **Del Régimen Sancionador.** **Infracciones y Sanciones**

### **Artículo 13.** Infracciones.

El incumplimiento de lo dispuesto por la presente ley ameritará infracción administrativa y debe ser sancionado de acuerdo con lo que establece el presente Capítulo.

### **Artículo 14.** Sujetos responsables.

1. Las personas físicas o jurídicas que lleven a cabo, directa o indirectamente, las acciones u omisiones tipificadas en la presente ley son responsables de las infracciones administrativas en concepto de autores.

### **Artículo 15.** Clasificación de las infracciones.

1. Las infracciones establecidas en la presente Ley se clasifican en leves, graves y muy graves.

2. Constituyen infracciones leves:

**I.** Las simples inobservancias de las disposiciones contenidas en la presente Ley en la normativa de desarrollo que no causen perjuicio grave y que no estén tipificadas como falta grave o muy grave, así como todas aquellas conductas tendentes a dificultar el ejercicio de los derechos reconocidos en la citada normativa.

**II.** La exigencia de forma arbitraria o irrazonada de la presentación de la documentación acreditativa del reconocimiento de la condición de perro de asistencia.

**III.** La imposición a los usuarios de perros de asistencia, como condición de acceso, de exigencias adicionales a las señaladas en la presente Ley.

**IV.** El incumplimiento de cualquiera de las obligaciones que el **artículo 10** de la presente Ley atribuye a la persona usuaria del perro de asistencia.

3. Constituyen infracciones graves:

**I.** Impedir el acceso, deambulación y permanencia a las personas usuarias de perro de asistencia en cualquier lugar de los definidos en el **artículo 6** de la presente Ley, cuando éstos sean de titularidad privada.

**II.** El cobro de gastos derivados del acceso de los perros de asistencia.

**III.** La comisión de tres faltas leves, con imposición de sanción por resolución firme, en el período de un año.

4. Constituyen infracciones muy graves:

**I.** Impedir el acceso, deambulación y permanencia a las personas usuarias de perro de asistencia en cualquier lugar público o de uso público de los definidos en el **artículo 6** de la presente Ley, cuando éstos sean de titularidad pública.

**II.** La comisión de tres faltas graves, con imposición de sanción por resolución firme, en el período de un año.

### **Artículo 16.** Sanciones.

1. Las infracciones leves se sancionarán con multa de entre 5 y hasta 10 unidades de medida y actualización.

2. Las infracciones graves se sancionarán con multa de entre 11 y hasta 20 unidades de medida y actualización.

3. Las infracciones muy graves se sancionarán con multa de entre 21 y hasta 40 unidades de medida y actualización.

### **Artículo 17.** Potestad sancionadora y competencia.

1. Corresponde a la Administración local la potestad sancionadora en la materia regulada por la presente Ley.

2. La Administración local ejercerá la potestad sancionadora a que se refiere el apartado precedente a través de las tesorerías locales, en el ámbito de sus respectivas competencias.

3. Reglamentariamente determinarán los órganos competentes para la iniciación, instrucción y resolución de los expedientes sancionadores por las infracciones tipificadas en la presente Ley.

**Artículo 18.** Procedimiento.

Se garantizará el recurso de revisión antes las infracciones y sanciones, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

El procedimiento sancionador aplicable será el establecido por el Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora por la Administración Pública.

**Artículo 19.** Prescripción de infracciones y sanciones.

1. Las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses.

El plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido. Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador, reanudándose el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable.

2. Las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por faltas graves a los dos años y las impuestas por faltas leves al año.

El plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que adquiera firmeza la resolución por la que se impone la sanción. Interrumpirá la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución, volviendo a transcurrir el plazo si aquel está paralizado durante más de un mes por causa no imputable al infractor.

**Transitorios**

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

**Segundo.** La administración pública federal de los tres órdenes de gobierno promoverá y llevará a cabo campañas de sensibilización dirigidas a sectores como la hotelería, comercio, transporte y servicios públicos en general, a fin de que la integración de los usuarios acompañados de sus perros de asistencia sea realmente efectiva.

**Tercero.** La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación tendrá 180 días, a partir de

la entrada en vigor del decreto, para establecer las bases y los requisitos necesarios para el registro de los animales de asistencia y la expedición de los pasaportes mencionados en la presente ley, y

**Cuarto.** Los poderes legislativos de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, adaptarán su reglamentación sobre la materia a las normas contenidas en la presente Ley en el plazo de 1 año a contar a partir de la entrada en vigor de la misma.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de abril de 2016.— Diputada Kathia María Bolio Pinelo (rúbrica).»

**Se turna a las Comisiones Unidas de Atención a Grupos Vulnerables y de Ganadería, para dictamen, y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para opinión.**