



CÁMARA DE  
**DIPUTADOS**  
LXV LEGISLATURA

# Diario de los Debates

ÓRGANO OFICIAL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS  
DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Segundo Año de Ejercicio

**Presidente**

**Diputado Santiago Creel Miranda**

Año II

Jueves 24 de noviembre de 2022

Sesión 30 Anexo II

## **Mesa Directiva**

### **Presidente**

Dip. Santiago Creel Miranda

### **Vicepresidentes**

Dip. Karla Yuritzi Almazán Burgos

Dip. Noemí Berenice Luna Ayala

Dip. Marcela Guerra Castillo

### **Secretarios**

Dip. Brenda Espinoza López

Dip. Saraí Núñez Cerón

Dip. Fuensanta Guadalupe Guerrero Esquivel

Dip. María del Carmen Pinete Vargas

Dip. Magdalena del Socorro Núñez Monreal

Dip. Jéssica María Guadalupe Ortega de la Cruz

Dip. María Macarena Chávez Flores

## **Junta de Coordinación Política**

### **Presidente**

Dip. Moisés Ignacio Mier Velasco  
Coordinador del Grupo Parlamentario de  
Morena

### **Coordinadores de los Grupos Parlamentarios**

Dip. Jorge Romero Herrera  
Coordinador del Grupo Parlamentario del  
Partido Acción Nacional

Dip. Rubén Ignacio Moreira Valdez  
Coordinador del Grupo Parlamentario del  
Partido Revolucionario Institucional

Dip. Carlos Alberto Puente Salas  
Coordinador del Grupo Parlamentario del  
Partido Verde Ecologista de México

Dip. Alberto Anaya Gutiérrez  
Coordinador del Grupo Parlamentario del  
Partido del Trabajo

Dip. Jorge Álvarez Máynez  
Coordinador del Grupo Parlamentario de  
Movimiento Ciudadano

Dip. Luis Ángel Xariel Espinosa Cházaro  
Coordinador del Grupo Parlamentario del  
Partido de la Revolución Democrática



CÁMARA DE  
**DIPUTADOS**  
LXV LEGISLATURA

# Diario de los Debates

ÓRGANO OFICIAL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS  
DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Segundo Año de Ejercicio

Director General de Crónica y Gaceta Parlamentaria Gilberto Becerril Olivares	Presidente Diputado Santiago Creel Miranda	Directora del Diario de los Debates Eugenia García Gómez
Año II	Ciudad de México, jueves 24 de noviembre de 2022	Sesión 30 Anexo II

## SUMARIO

### INICIATIVAS CON PROYECTO DE LEY O DECRETO

#### LEY AGRARIA

El diputado Ismael Brito Mazariegos, del Grupo Parlamentario de Morena, la iniciativa con proyecto de decreto que reforman los artículos 26 y 27 y adiciona un artículo 29 Bis a la Ley Agraria. . . . .

4

#### LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

La diputada María de Jesús Páez Güereca, del Grupo Parlamentario del PT, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 41 y 72 de la Ley General de Educación. . . . .

28

#### LEY GENERAL DE TURISMO

El diputado Saúl Hernández Hernández, del Grupo Parlamentario de Morena, la iniciativa con proyecto de decreto que reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Turismo, en materia de turismo incluyente. . . . .

39

## **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 26 Y 27 Y ADICIONA UN ARTÍCULO 29 BIS A LA LEY AGRARIA, EN MATERIA DE DIVISIÓN DE EJIDOS Y CREACIÓN NUEVOS NÚCLEOS DE POBLACIÓN.**

**Ismael Brito Mazariegos**, en mi calidad de Diputado integrante del Grupo Parlamentario de Morena ante la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71 fracción II y el 72 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, someto a consideración de esta soberanía la presente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 26 Y 27 Y ADICIONA UN ARTÍCULO 29 BIS A LA LEY AGRARIA, EN MATERIA DE DIVISIÓN DE EJIDOS Y CREACIÓN NUEVOS NÚCLEOS DE POBLACIÓN**, en base a la siguiente:

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:**

#### **I) PROPIEDAD EJIDAL Y COMUNAL - CONTEXTO**

De acuerdo a los datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) el país tiene una superficie de 196.5 millones de hectáreas,<sup>1</sup> de los cuales están 42.8 por ciento son propiedad privada y 50.8 por ciento es propiedad ejidal y comunal.<sup>2</sup>

A su vez la propiedad ejidal y comunal, o propiedad social como también se le conoce, se encuentra distribuida de la siguiente manera:

- a) 100 millones de hectáreas,
- b) 2,393 comunidades;
- c) 29,709 ejidos;
- d) 5.5 millones de personas tienen derechos sobre ellas.
- e) El 50.8 por ciento del territorio es propiedad social;
- f) El 2.2 por ciento son colonias agrícolas y ganaderas;

---

<sup>1</sup> Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano - Registro Agrario Nacional. Nota técnica sobre la Propiedad Social. 2017.

[http://www.ran.gob.mx/ran/indic\\_bps/NOTA\\_TECNICA SOBRE LA PROPIEDAD SOCIAL\\_v26102017](http://www.ran.gob.mx/ran/indic_bps/NOTA_TECNICA SOBRE LA PROPIEDAD SOCIAL_v26102017)

<sup>2</sup> Ibidem.

- g) El 0.6 por ciento son terrenos nacionales; y,
- h) El 3.6 por ciento se dedica a otros usos.<sup>3</sup>

Adicionalmente a lo ya señalado, la propiedad social, es poseedora de una gran riqueza de recursos naturales:

- Dos terceras partes de los recursos hídricos del país se localizan dentro de la propiedad social.
- El 70% de los bosques y la biodiversidad se encuentra en la propiedad social.
- El 60% de los litorales de México están dentro de polígonos pertenecientes a ejidos y comunidades.
- Si se trata de las reservas de crecimiento de las grandes ciudades del país éstas se encuentran regularmente dentro de la propiedad social.
- Un porcentaje importante de la producción de alimentos para el consumo interno y para la exportación son producidos en terrenos pertenecientes a la propiedad social.

Es en este contexto teniendo en cuenta que el 50.8 por ciento del territorio nacional es propiedad ejidal y comunal, es que resulta de vital importancia la atención y solución a la problemática que ahí se desarrolla.

Al respecto cabe señalar que el reconocimiento y la tutela efectiva del derecho a la propiedad de la tierra, el territorio y los recursos naturales, son probablemente algunas de las demandas más insistentes y apremiantes de los ejidatarios y comuneros.

En este orden de ideas, **la división de un ejido, planteada por los propios ejidatarios que lo conforman, es decir, por aquellos que tiene derecho a ello, se ha convertido en un problema social que abarca todos los rincones del país.**

En relación al procedimiento para la división de ejidos, la Ley Agraria, contempla la posibilidad de dividir o separar una comunidad, teniendo como condición que este

---

<sup>3</sup> Ibid.

acto se realice por voluntad de la asamblea y se cumplan los requisitos que contempla la Ley de la materia, de conformidad con lo que señalan los artículos 23 fracción XI, 24, 25, 26, 27, 28, 30 y 31.

Ahora bien, se debe tener en cuenta que la constitución de los nuevos ejidos se encuentra establecida en el capítulo III, artículos 90 y 91 de la Ley Agraria y que a la letra rezan:

### ***“Capítulo III***

#### ***De la Constitución de Nuevos Ejidos***

##### ***Artículo 90.- Para la constitución de un ejido bastará:***

- I. Que un grupo de veinte o más individuos participen en su constitución;*
- II. Que cada individuo aporte una superficie de tierra;*
- III. Que el núcleo cuente con un proyecto de reglamento interno que se ajuste a lo dispuesto en esta ley; y*
- IV. Que tanto la aportación como el reglamento interno consten en escritura pública y se solicite su inscripción en el Registro Agrario Nacional.*

*Será nula la aportación de tierras en fraude de acreedores.*

***Artículo 91.- A partir de la inscripción a que se refiere la fracción IV del artículo anterior, el nuevo ejido quedará legalmente constituido y las tierras aportadas se registrarán por lo dispuesto por esta ley para las tierras ejidales.”***

Sin embargo, a pesar de estar contemplado en la Ley Agraria, el procedimiento específico sobre la separación o división de los ejidos no se encuentra regulado ni en el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural,<sup>4</sup> ni el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares,<sup>5</sup> y que por la vía de los hechos, se ha dejado a la Procuraduría Agraria, al Registro Agrario Nacional, y a los propios ejidos, resolver sobre el particular, quedando a criterio arbitrario de circulares internas, es decir de normas infra legales, para que los registradores del órgano registral puedan emitir

---

<sup>4</sup> Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural.  
[https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LAgra\\_MOPR.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LAgra_MOPR.pdf)

<sup>5</sup> Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares.  
[https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LAgra\\_MCDETS.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LAgra_MCDETS.pdf)

las calificaciones que de acuerdo a las facultades que se establecen reglamento interno de cada núcleo ejidal.

La ausencia de este procedimiento para resolver sobre las solicitudes de división o separación de una parte del ejido, por parte de los integrantes de un mismo ejido, ha propiciado abusos de la parte mayoritaria de los ejidatarios en contra del derecho de sus mismos compañeros ejidatarios o comuneros, pero que se encuentran en minoría.

Esta discrecionalidad de la asamblea ejidal para determinar lo concerniente sobre la división o separación de una determinada porción del ejido, y que es solicitada por parte de los propios ejidatarios que la integran, ya sea por razones de la distancia con el núcleo de población principal, por dificultades de índole geográfico, o de cercanía física con otro municipio, o cualquier otra circunstancia que propicie la voluntad expresa de los mismos ejidatarios, se ha convertido en un problema social, por el enfrentamiento y encono que genera entre los mismos ejidatarios.

En los hechos, lo que se hace es limitar, de forma extra legal, el derecho de propiedad de los ejidatarios, que en pleno ejercicio han solicitado separarse de un ejido, y que, sin fundamento jurídico, mediante un asunto procedimental, como lo es aceptar la voluntad de la asamblea ejidal, impone su voluntad sobre el legítimo derecho humano de los ejidatarios para separarse del núcleo ejidal.

Esto equivale a una sentencia obligatoria y de por vida para pertenecer a un ejido, al cual ya no se quiere estar adherido.

Ahora bien, **recordando que el ejido, en términos Constitucionales es una persona moral, la afiliación obligatoria al mismo, o a contrario sensu, el impedimento para separarse de él, es inconstitucional e incluso violatorio de derechos humanos.**

Este procedimiento favorecer a unos y deja en imposibilidad jurídica a otros, por lo que se considera necesario establecer mecanismos más justos claros para poder otorgar un registro favorable a quienes con derecho, y en ejercicio del derecho de propiedad, soliciten la separación o división de un ejido.

No obstante, lo anterior, es importante resaltar que no solo se trata de un asunto de decisión de asambleas sino también de la falta de procedimientos más eficaces para que éstas puedan tomar para sí mismas estas atribuciones conferidas por la Ley Agraria.

Luego entonces, el quórum legal es un problema, toda vez que existe un importante rezago en la sucesión legal de derechos, ya sea porque resulta oneroso para muchos ejidatarios trasladarse a donde existe una sola oficina del Registro Agrario Nacional para la apertura de la lista de sucesión (si es que existe) o iniciar los trámites de sucesión legal ante los Tribunales Agrarios que les correspondan, e incluso a muchos ejidatarios ni les interesa realizar estos procedimientos, porque en muchos casos, de manera errónea las asambleas “decidieron” sobre a quién les corresponden estos derechos, sin embargo, al no ser una resolución jurídica adecuada, los padrones ejidales no contemplan estos movimientos, y dado que no se permiten representantes o cartas poder en este tipo de asambleas, muchas veces no es posible reunir el quórum legal.

Aunado a lo anterior, la migración ha devenido en un problema para poder reunir el quórum legal, y no existe un procedimiento y criterios que permita demostrar la ausencia para que con las medidas precautorias legales que no sean onerosas como lo pueden ser los edictos en los diarios de mayor circulación nacional o estatal, para poder demostrar ante un Tribunal Unitario Agrario que la persona se le puede considerar como “ausente”.

Existen casos extremos donde todos los integrantes de la familia ya no viven en los ejidos, por lo que en esos casos la sucesión por ausencia con o sin presunción de fallecimiento, resulta difícil de demostrar.

Otro problema es la compra de tierras de personas que no radican en los ejidos:

Basta con señalar que en Chiapas, con la compra de tierras a través del “Fondo 95”, se constituyeron una cantidad aproximada de mil ejidos, de los cuales, muchos la utilizaron para la venta o comercialización de superficies, pasando por alto los procesos que la Ley Agraria señala en su artículo 80 y una vez que ya no tienen

derechos simplemente ya no acuden a las asambleas, evidenciando un procedimiento simple y eficaz para la aplicación de lo que establece el artículo 20 de la Ley Agraria, que versa sobre la pérdida de la calidad de ejidatario, pues al momento la única posibilidad de aplicarlo es con la renuncia manifiesta del ejidatario, ratificándola ante la autoridad competente, pero resulta que muchas personas se niegan a realizar este acto porque en su caso, esto les permitiría tener derechos sobre reparto de utilidades de ingresos del ejido, o si existe una indemnización por expropiación, por ejemplo, les corresponde ser tomados en cuenta.

Otros casos donde se han cometido abusos con la facultad de la asamblea para decidir la división de ejidos es el de Holbox, en el municipio Lázaro Cárdenas, Quintana Roo, donde manifiestan los ejidatarios originales que mediante engaños, se les hizo aceptar a nuevos ejidatarios que les prometieron inversiones en el ejido pero una condicionante fue que ellos formaran parte de la asamblea para tener voz y voto sobre un supuesto fideicomiso que iban a formar; después, y bajo el pretexto de que estos nuevos ejidatarios tuvieran tierras, se les *“compraron 4 a 5 hectáreas”*, que entre los papeles que les hicieron firmar fueron las renunciaciones a la calidad de ejidatarios y la cesión de sus derechos, para que posteriormente, ya sin poder formar parte del quórum legal de la asamblea, no pudieran tener acceso al acto donde se consumó la división de ejidos en cuatro: Holbox, Península Holbox, Isla Holbox y Punto Holbox, lo que a la fecha se ha vuelto una batalla interminable en el Tribunal Unitario Agrario Distrito 44, y en los Juzgados Colegiados de Circuito por la cantidad de amparos presentados.

El caso del ejido Vicente Guerrero, municipio Ocozocoautla de Espinosa, Chiapas, puede ser un ejemplo de cómo la división de ejidos puede ser utilizada para la resolución de situaciones sociales, ya que tienen otra localidad urbana donde también viven ejidatarios pero señalan de manera verbal que se sienten oprimidos por los ejidatarios que viven en la localidad “principal” por qué ahí viven la mayoría de los ejidatarios y cuando se elige a los integrantes de los órganos de representación y vigilancia siempre obtienen la mayoría los de la localidad de

Vicente Guerrero, generando una inconformidad que en más de una ocasión se resolvió con el diálogo y acuerdo de que una parte de este órgano colegiado forme parte de una localidad y la otra de la segunda, pero la solución que manifiesta la parte con menos ejidatarios es la que plantea como solución definitiva es la división, el problema para ello es que los ejidatarios de una localidad y de otra tienen mezcladas sus parcelas o trabajaderos en la otra, lo que implicaría que algunos de ellos deberían quedar como ejidatarios en ambos ejidos, e incluso, algunos que viven en una localidad, tendrían que ser ejidatarios del otro ejido resultante porque sus tierras están en el área que correspondería al otro ejido.

En este sentido, considerando que el ejido es una persona moral, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y que la **LEY DEBE REGULAR** “*con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros... el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela*”, **TENEMOS QUE RECONOCER** que, a más de un siglo de la revolución mexicana y 30 años después de que se dio por terminado oficialmente el reparto de tierras en 1992, con la reforma Constitucional al artículo 27, aún **NO SE HA LOGRADO EL EJERCICIO PLENO DEL DERECHO DE PROPIEDAD DE AMPLIOS SECTORES QUE COMPONEN A LOS EJIDOS**, tanto de ejidatarios como de comuneros.

Cabe señalar que para que tenga verificativo el parcelamiento del ejido debe tenerse en cuenta lo señalado por el artículo 56 de la Ley Agraria que a la letra señala:

### ***“Sección Tercera***

#### ***De la Delimitación y Destino de las Tierras Ejidales***

***Artículo 56.- La asamblea de cada ejido, con las formalidades previstas a tal efecto en los artículos 24 a 28 y 31 de esta ley, podrá determinar el destino de las tierras que no estén formalmente parceladas, efectuar el parcelamiento de éstas, reconocer el parcelamiento económico o de hecho o regularizar la tenencia de los poseedores o de quienes carezcan de los certificados correspondientes.***

***Consecuentemente, la asamblea podrá destinarlas al asentamiento humano, al uso común o parcelarlas en favor de los ejidatarios. En todo caso, a partir del plano general del ejido que haya sido elaborado por la autoridad competente o el que elabore el Registro Agrario Nacional, procederá como sigue:***

*I. Si lo considera conveniente, reservará las extensiones de tierra correspondientes al asentamiento humano y delimitará las tierras de uso común del ejido;*

***II. Si resultaren tierras cuya tenencia no ha sido regularizada o estén vacantes, podrá asignar los derechos ejidales correspondientes a dichas tierras a individuos o grupos de individuos; y***

*III. Los derechos sobre las tierras de uso común se presumirán concedidos en partes iguales, a menos que la asamblea determine la asignación de proporciones distintas, en razón de las aportaciones materiales, de trabajo y financieras de cada individuo.*

*En todo caso, el Registro Agrario Nacional emitirá las normas técnicas que deberá seguir la asamblea al realizar la delimitación de las tierras al interior del ejido y proveyerá a la misma del auxilio que al efecto le solicite. El Registro certificará el plano interno del ejido, y con base en éste, expedirá los certificados parcelarios o los certificados de derechos comunes, o ambos, según sea el caso, en favor de todos y cada uno de los individuos que integran el ejido, conforme a las instrucciones de la asamblea, por conducto del comisariado o por el representante que se designe. Estos certificados deberán inscribirse en el propio Registro Agrario Nacional.”*

## **II) DISPUTAS EJIDALES Y GOBERNABILIDAD**

De acuerdo al Programa Estratégico 2021-2024 del Registro Agrario Nacional (RAN)<sup>6</sup>, hasta el mes de abril de 2020, se tienen identificados más de 500 conflictos agrarios que afectan a 352 núcleos agrarios, siendo 80 de gran relevancia por su impacto social y medio ambiental.

Por su parte, a octubre de 2020, las mesas agrarias estatales coordinadas por la Dirección General de Concertación Agraria y Mediación, estaban atendiendo 768 asuntos en los cuales hay algún tipo de rezago agrario identificado.

Respecto a la gobernanza, los núcleos agrarios han mostrado un alarmante deterioro en sus formas de organización y procesos de toma de decisiones que ha repercutido en los niveles de participación. Esto ha causado severos problemas en

---

<sup>6</sup>SEDATA. Programa Estratégico 2021-2024 del Registro Agrario Nacional (RAN).  
[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/618025/PROGRAMA\\_RAN\\_2021-2024-comprimido2.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/618025/PROGRAMA_RAN_2021-2024-comprimido2.pdf)

las capacidades de gobernanza de la sociedad rural sobre sus territorios y el mejor desempeño de las políticas públicas destinadas al campo.

De acuerdo con la SEDATU (2020), las causas y factores de los conflictos agrarios y de ingobernabilidad en el campo son múltiples. En los años setenta y ochenta hubo numerosas ocupaciones de tierras en manos de latifundistas en estados del norte, centro y sureste del país. La entonces Secretaría de la Reforma Agraria fue incapaz de gestionar con justicia muchos de los conflictos, los cuales terminaron en masacres de campesinos e indígenas en entidades como Chiapas, Sonora, Puebla, Oaxaca, Guerrero y Michoacán y en regiones como las huastecas hidalguense, potosina, veracruzana y poblana.<sup>7</sup>

Al respecto, la iniciativa que se presenta busca crear un mecanismo institucional de solución efectiva a los conflictos por la tenencia de la tierra que se suscitan entre los integrantes de un mismo núcleo agrario, y con ello dotar a los gobernados de un instrumento para solucionar algunos de los conflictos entre ejidatarios, comuneros y pobladores de un mismo ejido, cuando estos se refieren a la división de un ejido por parte de sus mismos pobladores.

Es una forma de contribuir a la gobernanza y la paz social en el medio rural de nuestro país y se encuentra dirigida a los mismos sujetos de derecho agrario: ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, avecindados, y en general hombres y mujeres del campo, a fin de poder solventar añejas controversias y reactivar sus actividades productivas.

La reforma al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1992, que marco el fin del reparto agrario y las políticas neoliberales de abandono al campo dieron entrada a una nueva normatividad con la aprobación de la ley agraria, la ley minera, la ley de aguas nacionales y la ley forestal, todas

---

<sup>7</sup> Idem.

ellas conformaron el entramado jurídico para facilitar la privatización de la propiedad social.

Esta nueva institucionalidad multiplico los conflictos ejidales, que se agregaron a los ya existentes. Para ilustrar lo anterior podemos señalar algunos ejemplos:

***“En Calakmul, a los residentes que carecen de derechos ejidales se les denomina pobladores<sup>8</sup>. A esta categoría social pertenecen los hijos de ejidatarios y las personas sin tierra y sin vínculos familiares con el grupo ejidal que por distintas razones se establecieron en los ejidos. Tanto a los ejidatarios como a los pobladores se les exige participar en el trabajo comunitario (fajinas) y pagar las cuotas y multas al ejido. Sin embargo, una diferencia separa los dos grupos, los ejidatarios son propietarios de las tierras ejidales y los pobladores no, lo cual genera una desigualdad en la participación, ya que los pobladores no tienen voz ni voto en la asamblea ejidal, que es el espacio donde se toman las decisiones más importantes que afectan al ejido.***

*Las asambleas generales donde sí opinan los pobladores son convocadas en pocas ocasiones. Los pobladores dependen completamente de los ejidatarios, quienes rentan o prestan tierras y contratan gente para trabajar en sus parcelas. Esta forma de jerarquización social ejidatarios/pobladores, es en realidad un microcosmos de los problemas que estructuran la vida local.”*

***... la misma situación se observa en poblados rurales de Veracruz y del Estado de México: hijos de ejidatarios que no alcanzaron a heredar parte de la parcela del padre, yernos o nueras de ejidatarios en las mismas condiciones, o personas vecindadas y posesionarios que por diferentes razones se han establecido en los poblados mediante la compra de un solar en la zona urbana o parcela en los ejidos, supera en número a los ejidatarios.***

...

---

<sup>8</sup> Los nudos del ejido: disputas y relaciones intraejidales en Calakmul, Campeche.  
[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-57662018000200125](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-57662018000200125)

Antes de la reforma al Artículo 27 constitucional de 1992, los ejidos de Calakmul tenían una forma de acceso a la tierra flexible que permitió a los inmigrantes ingresar al padrón.

Los recién llegados se dirigían a la asamblea para solicitar su entrada al ejido. Los ejidatarios a su vez, les solicitaban cartas para certificar que no tuvieran antecedentes criminales. Una vez aceptados como pobladores, los ejidatarios les cobraban una cuota de entrada que debían ir pagando poco a poco, con la esperanza de que en el futuro les serían dadas sus propias parcelas para trabajar la agricultura y ser reconocidos como ejidatarios.

Este acceso abierto a los pobladores sin tierra y sin vínculos familiares con ejidatarios, sobre todo en el uso de la milpa, representaba también la garantía de acceso a los recursos naturales (tierra, agua, leña, madera, solar urbano, etc.) y a los apoyos gubernamentales destinados al ejido. Sin embargo, los miembros del ejido buscaban beneficios propios para aceptar a los nuevos pobladores obligándolos a participar en los proyectos de trabajo comunal y a pagar las cuotas al ejido.

En **Nuevo Becal** por ejemplo, las historias de vida implican movimientos múltiples y un registro cambiante de ejidatarios maya hablantes que posibilitaba el ingreso de nuevos pobladores al ejido con el apoyo del gobierno estatal. Sin embargo, los ejidatarios no permitieron la entrada de los pobladores argumentando que eran gente de fuera y no sabían si eran gente mala o si los tratarían bien. Los ejidatarios justificaron el abandono de sus compañeros con listas de nuevos ejidatarios ante las autoridades agrarias y desalentaban a los pobladores diciéndoles que no había tierra.

**Esta situación generó un conflicto en los años setenta entre ejidatarios y pobladores que escaló hasta el gobierno del estado de Campeche.** Las autoridades agrarias advirtieron a los ejidatarios de Nuevo Becal que dividirían el ejido si no permitían el ingreso de las nuevas familias, pues había tierras suficientes y los once ejidatarios no cubrían la capacidad del ejido. El problema

*se resolvió cuando las autoridades ejidales decidieron aceptar la entrada de los pobladores sin tierra.*

...

*Esta problemática intraejidal parece haber dejado una huella importante en la memoria colectiva de Calakmul que se profundizó con la reforma al Artículo 27 constitucional en 1992, al cancelar el acceso a la tierra ejidal y restringir el uso de los recursos naturales y beneficios de los apoyos gubernamentales, lo que generó un nuevo marco de relaciones entre ejidatarios y pobladores -sin tierra y sin familiares con ejidatarios-, y pobladores sin tierra con familiares ejidatarios, a través de la implementación del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE).*

*Los ejidatarios decidieron certificar sus parcelas agrícolas de carácter personal y un porcentaje del valor de las tierras de uso común, con ello conservaron todas sus atribuciones, al mismo tiempo que sus privilegios como propietarios de la tierra. **Esta mezcla entre propiedad individual y uso común permitió también a los ejidatarios obtener una base de recursos naturales y apoyos del gobierno. Los pobladores, en cambio, fueron excluidos, y ahora efectivamente son personas sin derechos ejidales que ya no tienen acceso a las tierras, los recursos naturales y, eventualmente, a los apoyos de gobierno.***

...

***En este marco de intereses distintos -a menudo contradictorios- que rodea la certificación agraria en Calakmul, se reconfiguraron las actuales disputas intraejidales.***

***Los pobladores no tienen terreno, y aunque los tengan no los trabajan, ellos viven ahí nada más de maleantes” Los pobladores sin tierra, en cambio, caracterizan a los ejidatarios como gente que los chantajea y los engaña: “ellos tienen el mando, y entre los ejidatarios se ponen de acuerdo para no apoyarnos, nos multan por no estar al corriente en los tequios***

*(trabajo comunitario), pero yo vi las listas de los ejidatarios y algunos no tenían ningún tequio” Este ambiente de animosidades ha tenido efectos importantes en la interacción ejidatario/poblador bajo la afluencia de los apoyos gubernamentales en Calakmul.*

### III) MARCO JURÍDICO.

#### A) Legislación Federal.

La personalidad jurídica del ejido esta formalmente reconocida por la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, en al artículo 27 fracción VII, el cual señala:

***“Artículo 27...***

***VII. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.***

...

...

***La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.***

...

***La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El comisariado ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los***

*términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.*

*...*

Es decir, el ejido tiene, entre otras, dos connotaciones principales:

1. Como persona moral con personalidad jurídica y patrimonio propios;
2. La que se refiere a las tierras sujetas a un régimen especial de propiedad social en la tenencia de la tierra; constitucionalmente se reconoce dicha personalidad y se protege de manera especial su patrimonio.

## **B) Jurisprudencia.**

Por su parte el Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado sobre los conflictos posesorios en materia agraria, y ha resuelto, en primera instancia, que, **como primer elemento, para dirimir dichas controversias, debe buscarse que sea la asamblea ejidal quien analice, discuta y resuelva sobre parcelar al ejido.**

Así se señala en la ejecutoria identificada bajo la denominación: **CONFLICTO POSESORIO EN MATERIA AGRARIA. CORRESPONDE RESOLVERLO A LA ASAMBLEA ANTES DE ACUDIR A LA JURISDICCIÓN AGRARIA, SI EL EJIDO NO HA SIDO PARCELADO POR DICHO ÓRGANO INTERNO<sup>9</sup>**, misma que en su parte fundamental señala:

### ***“CONSIDERANDO:***

***OCTAVO.- ... de autos se desprende que sí existe una división informal a la cual dicha responsable la calificó como si se tratara de un "parcelamiento de hecho", calificativo al que llegó tomando en cuenta que en asamblea de***

---

<sup>9</sup> CONFLICTO POSESORIO EN MATERIA AGRARIA. CORRESPONDE RESOLVERLO A LA ASAMBLEA ANTES DE ACUDIR A LA JURISDICCIÓN AGRARIA, SI EL EJIDO NO HA SIDO PARCELADO POR DICHO ÓRGANO INTERNO. AMPARO DIRECTO 395/2011. GENARO ROA VEGA. 7 DE JUNIO DE 2012. MAYORÍA DE VOTOS. DISIDENTE: SALVADOR GONZÁLEZ BALTIERRA. PONENTE: EMMANUEL G. ROSALES GUERRERO. SECRETARIA: CLAUDIA RODRÍGUEZ VILLAVERDE. Décima Época; Número de Registro: 25169; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación

<https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/Reportes/ReporteDE.aspx?idius=25169&Tipo=2>

Esta ejecutoria se publicó el viernes 15 de agosto de 2014 a las 09:42 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

diecisiete de marzo de dos mil dos, se dijo que para resolver el conflicto suscitado..., realizarían una inspección a fin de determinar qué porción de terreno tenían en posesión ambos ejidatarios; **advirtiéndose de tal manifestación que aceptan tácitamente que en el ejido hay un parcelamiento de hecho.**

...

**Esto es, en dicho ejido, a la fecha no han sido regularizadas ni asignadas ordenadamente las dotaciones y tenencias individuales, de acuerdo con el artículo 56 de la Ley Agraria, lo cual trae como consecuencia que ningún ejidatario cuente con certificados de aprovechamiento individual y que todos sean los dueños pro indiviso, EN UN ESTADO SIMILAR A LA COPROPIEDAD SIN DIVISIONES.**

...

Sin embargo, hasta en tanto no se delimiten las áreas que corresponden al ejido mediante un parcelamiento "de derecho" o "de hecho" (también conocido como económico) se desconoce en realidad cuántas hectáreas le corresponden y ello impide la formulación de pronunciamientos jurisdiccionales; además de que **surge la presunción de que las tierras no parceladas son de uso común y, por tanto, no son susceptibles de reconocerse en favor de nadie, según el específico sistema de acreditaciones parcelarias y derechos agrarios individuales que impera en la materia.**

**... EL PARCELAMIENTO ES PRIMORDIAL PARA RESOLVER EN DERECHO TODO CONFLICTO EN EL QUE SE ENCUENTREN INMERSOS DERECHOS POSESORIOS.**

Según se desprende del artículo 27, fracción VII de la Constitución Federal (en donde se establece que la ley protegerá la integridad de las tierras ejidales), **considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria y protegiendo la tierra y regulando su aprovechamiento mediante la toma de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.**

Las tierras que fueron entregadas por el Ejecutivo a grupos solicitantes campesinos, de inicio, se transmitieron como una verdadera propiedad común indivisa.

Y así debe presumirse que se entregó y en tal estado se considera que permanece, hasta en tanto la asamblea de ejidatarios no haga el parcelamiento, mismo que, hasta que no esté inscrito oficialmente, se presume de hecho, pasando a ser de derecho posterior a su plena validación por las autoridades del ramo.

**Es decir, sin parcelamiento (de derecho o bajo la modalidad de hecho o económica), LA SUPERFICIE DEL EJIDO DEBE PRESUMIRSE**

**JURÍDICAMENTE COMO UNA COPROPIEDAD**, en términos similares a los regulados por la misma institución en derecho civil; esto, en términos de los artículos 62 de la Ley Agraria(10) y 938 a 979(11) del Código Civil Federal, supletoriamente aplicable a la materia según el artículo 2o. de la Ley Agraria.

**Esta misma característica de mancomunidad entre codueños o en la copropiedad del derecho civil, que origina una propiedad proindivisa, se presenta también en la cosa común agraria, pero con algunas diferencias, entre las que se encuentra la consistente en que, mientras en el derecho civil el ejercicio de la acción para la defensa de los derechos de copropiedad puede corresponder a uno de los comuneros, copropietarios o codueños, cuando inexistente división de la parte alícuota o porción que a cada copropietario corresponde,(12) en la comunidad agraria las leyes de la materia no prevén esta posibilidad.**

...

**De los preceptos anteriores se desprende que la asamblea general, es el máximo órgano interno en el que participan todos sus miembros, que es competencia exclusiva de la asamblea el señalamiento y delimitación de las áreas necesarias para el asentamiento humano, fundo legal y parcelas con destino específico, la localización y relocalización del área de urbanización, así como el reconocimiento del parcelamiento económico o de hecho y la regularización de las tenencias de los poseesionarios sobre las tierras del núcleo.**

...

**De dichos dispositivos se desprende que serán las asambleas de los núcleos de población ejidal las que tendrán que determinar, en principio, la asignación de tierras al interior del núcleo, así como efectuar el parcelamiento correspondiente, reconocer el parcelamiento económico o de hecho, regularizar la tenencia de los poseesionarios o de quienes carezcan de los certificados correspondientes, además de la asignación, cuando proceda, de los solares urbanos.**

**En atención a lo anterior, es innegable que tratándose de los ejidos, AL IGUAL QUE EN LA COPROPIEDAD DE DERECHO CIVIL, LOS ACTOS QUE AFECTEN O PERTURBEN A LOS DERECHOS COMUNES, AFECTAN TAMBIÉN DE MANERA DIRECTA A LA TOTALIDAD DE LOS COPROPIETARIOS, pero con la diferencia de que esa afectación, a distinción del derecho civil, en derecho agrario no puede ser reivindicada por uno de los copropietarios, sino por la asamblea, por regla general.**

**En efecto, LOS DERECHOS DE UN NÚCLEO EJIDAL ORIGINARIAMENTE PERTENECEN A TODOS SUS INDIVIDUOS**, de lo que se sigue que, en términos óptimos, lo ideal sería que las acciones correspondientes fueran entabladas por la totalidad de los integrantes de dichas asambleas comunales.

...

**NO SIGNIFICA QUE UN EJIDO COMPUESTO POR SU ASAMBLEA GENERAL, ÚNICA Y EXCLUSIVAMENTE PUEDA EJERCER SUS OBLIGACIONES O DERECHOS INVARIABLEMENTE A TRAVÉS DE SU COMISARIADO.**

...

*En efecto, de la lectura de los artículos 56 a 62 de la Ley Agraria se deduce que, se conceden a la asamblea las facultades de determinar el destino de las tierras que no estén parceladas o efectuar su parcelamiento, reconocer el parcelamiento económico o aun regularizar la tenencia de los poseionarios o de quienes carezcan de su certificado; estableciéndose el procedimiento para la asignación de los derechos correspondientes, así como el orden de preferencia que habrá de seguirse para ello.*

...

**Esto significa que pertenece proindiviso a todos sus miembros con DERECHOS CONFUNDIDOS POR IGUAL, es decir, todos los integrantes del ejido son materialmente coposeedores.**

...

*En ese régimen, las personas que conforman la comunidad ejidal tienen el derecho al uso y disfrute de las tierras materia de la dotación; empero, mientras no se realice el fraccionamiento y la adjudicación de parcelas por parte de la asamblea general de ejidatarios, los bienes materia de la dotación pertenecen proindiviso a los comuneros del núcleo de población; de ahí que éstos sólo ostentarán un derecho de uso y disfrute sobre todas y cada una de las partes de los bienes en cierta proporción, es decir, sobre parte alícuota.*

...

*Al formular estas consideraciones, no pasa sin mención el siguiente criterio:*

**"CONFLICTOS PARCELARIOS DE PROPIEDAD O POSESIÓN. NO ES REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN ANTE EL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO QUE PREVIAMENTE SE PLANTEEN ANTE EL ÓRGANO INTERNO DEL EJIDO.-**Las acciones en controversias individuales sobre la propiedad o posesión de parcelas ejidales no requieren como condición de procedibilidad que previamente se planteen ante el órgano interno del ejido, pues no es un requisito previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni por la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, y no debe confundirse una controversia de esa naturaleza con una solicitud de parcelamiento que sólo corresponde llevar a cabo o negar a la máxima autoridad del ejido, pues se trata de dos cosas distintas, ya que mientras aquélla supone el ejercicio de una acción condicionada a que se acrediten sus elementos,

*trátase de la propiedad o de la posesión (la propiedad o el justo título), ésta se refiere a la determinación de llevar a cabo la división de las tierras comunes y que sólo corresponde determinarla a la asamblea ejidal."(24)"*

#### **IV) OBJETIVO DE LA INICIATIVA.**

La iniciativa que se presenta pretende establecer un procedimiento legal que facilite la separación o división ordenada, pacífica y legal de una parte del ejido siempre y cuando esta solicitud la realicen los propios ejidatarios.

Para ello se propone que los ejidatarios que deseen separarse del ejido manifiesten su voluntad con mayoría calificada.

Es decir, para separarse del ejido, solo deben intervenir aquellos miembros que lo soliciten y habiten en el nucleó de población que desea escindirse.

Con ello se elimina el candado legal que obliga (de manera inconstitucional) un determinado número de ejidatarios, a ser permanecer de la persona moral denominada ejido, so pena de perder todos sus derechos

La reforma que se plantea permite conservar los derechos de propiedad sobre la propiedad ejidal a quienes son parte del ejido, es decir que tienen el derecho legítimo al pleno goce, disfrute y usufructo de él, sin que se trastoque el régimen de propiedad social que mantiene.

Pero si respeta el derecho humano a formar parte o no de una persona moral.

Con ello se evitarán los abusos que una comunidad tiene sobre otra o más exactamente que unos cuantos dirigentes pretenden imponer sobre los derechos de otros.

Así mismo, a fin de evitar la pulverización o fragmentación artificial de los ejidos o comunidades agrarias, sin razones o por el simple abuso del derecho para solicitar la división de una comunidad, se establece como requisito que la división del ejido o la separación de una determinada comunidad se realice en base a los cualquiera de los criterios de densidad poblacional, características geográficas, distancia, pertenencia a otro municipio, ubicación en otra entidad federativa o demográficas.

Para ello se propone reformar los artículos 26 y 27 y se adiciona un artículo 29 bis a la Ley Agraria, en materia de división de ejidos y creación nuevos núcleos de población.

Para mayor comprensión de la iniciativa se presenta el siguiente cuadro comparativo:

**LEY AGRARIA.**

<b>Texto actual de la Ley</b>	<b>Propuesta de la Iniciativa</b>
<p><b>Artículo 26.-</b> Para la instalación válida de la asamblea, cuando ésta se reúna por virtud de primera convocatoria, deberán estar presentes cuando menos la mitad más uno de los ejidatarios, salvo que en ella se traten los asuntos señalados en las fracciones VII a XIV del artículo 23, en cuyo caso deberán estar presentes cuando menos tres cuartas partes de los ejidatarios.</p> <p>Quando se reúna por virtud de segunda o ulterior convocatoria, la asamblea se celebrará válidamente cualquiera que sea el número de ejidatarios que concurren, salvo en el caso de la asamblea que conozca de los asuntos señalados en las fracciones VII a XIV del artículo 23, la que quedará instalada únicamente cuando se reúna la mitad más uno de los ejidatarios.</p>	<p><b>Artículo 26.-</b> Para la instalación válida de la asamblea, cuando ésta se reúna por virtud de primera convocatoria, deberán estar presentes cuando menos la mitad más uno de los ejidatarios, salvo que en ella se traten los asuntos señalados en las fracciones VII <b>a la X y de la XII a la XIV</b> del artículo 23, en cuyo caso deberán estar presentes cuando menos tres cuartas partes de los ejidatarios.</p> <p>Quando se reúna por virtud de segunda o ulterior convocatoria, la asamblea se celebrará válidamente cualquiera que sea el número de ejidatarios que concurren, salvo en el caso de la asamblea que conozca de los asuntos señalados en las fracciones VII <b>a la X y de la XII a la XIV</b> del artículo 23, la que quedará instalada únicamente cuando se reúna la mitad más uno de los ejidatarios.</p>

	<p>Para el caso de que se trate lo referido en la fracción XI del artículo 23, solo se requerirá la presencia de las ejidatarias y los ejidatarios del nucleó de población que pretenda dividirse, y bastará con que estén presentes, en primera convocatoria, la mitad más uno de las ejidatarias y los ejidatarios de dicho nucleó de población.</p>
<p><b>Artículo 27.-</b> Las resoluciones de la asamblea se tomarán válidamente por mayoría de votos de los ejidatarios presentes y serán obligatorias para los ausentes y disidentes. En caso de empate el Presidente del comisariado ejidal tendrá voto de calidad.</p> <p>Cuando se trate alguno de los asuntos señalados en las fracciones VII a XIV del artículo 23 de esta ley, se requerirá el voto aprobatorio de dos terceras partes de los asistentes a la asamblea.</p> <p><b>SIN CORRELATIVO</b></p>	<p><b>Artículo 27.-</b> ...</p> <p>Cuando se trate alguno de los asuntos señalados en las fracciones VII a la X y de la XII a la XIV del artículo 23 de esta ley, se requerirá el voto aprobatorio de dos terceras partes de los asistentes a la asamblea.</p> <p>Para el caso de que se trate lo referido en la fracción XI del artículo 23, se requerirá el voto aprobatorio de dos terceras partes de los asistentes a la asamblea y solo podrán votar las ejidatarias y los</p>

	<p><b>ejidatarios del nucleó de población que pretenda dividirse.</b></p>
<p><b>SIN CORRELATIVO</b></p>	<p><b>Artículo 29 Bis. La solicitud de división de ejido se presentará debidamente firmada al comisariado ejidal y a la procuraduría agraria, por el 50 por ciento más uno de las ejidatarias o ejidatarios, cuyas parcelas o áreas de trabajo se encuentren en el área a dividir, constituyendo unidad topográfica.</b></p> <p><b>Para que pueda proceder la división del ejido o la separación de determinada comunidad deberá cumplir con cualquiera de los siguientes criterios:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><b>a) densidad poblacional;</b></li> <li><b>b) características geográficas;</b></li> <li><b>c) distancia mayor a 5 kilómetros cuando se encuentre en el mismo municipio;</b></li> <li><b>d) pertenencia a otro municipio;</b></li> <li><b>e) ubicación en otra entidad federativa; y,</b></li> <li><b>f) demográficas.</b></li> </ul>

Todo lo anterior, sirva para ejemplificar y son razones contundentes para proponer la siguiente **Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma los artículos 26 y 27 y adiciona un artículo 29 bis a la Ley Agraria, en materia de división de ejidos y creación nuevos núcleos de población**, para quedar como sigue:

**Artículo Único. Se reforma los artículos 26 y 27 y adiciona un artículo 29 bis a la Ley Agraria, en materia de división de ejidos y creación nuevos núcleos de población, para quedar como sigue:**

**Artículo 26.-** Para la instalación válida de la asamblea, cuando ésta se reúna por virtud de primera convocatoria, deberán estar presentes cuando menos la mitad más uno de los ejidatarios, salvo que en ella se traten los asuntos señalados en las fracciones VII a la X y de la XII a la XIV del artículo 23, en cuyo caso deberán estar presentes cuando menos tres cuartas partes de los ejidatarios.

Cuando se reúna por virtud de segunda o ulterior convocatoria, la asamblea se celebrará válidamente cualquiera que sea el número de ejidatarios que concurren, salvo en el caso de la asamblea que conozca de los asuntos señalados en las fracciones VII a la X y de la XII a la XIV del artículo 23, la que quedará instalada únicamente cuando se reúna la mitad más uno de los ejidatarios.

**Para el caso de que se trate lo referido en la fracción XI del artículo 23, solo se requerirá la presencia de las ejidatarias y los ejidatarios del núcleo de población que pretenda dividirse, y bastará con que estén presentes, en primera convocatoria, la mitad más uno de las ejidatarias y los ejidatarios de dicho núcleo de población.**

**Artículo 27.- ...**

Cuando se trate alguno de los asuntos señalados en las fracciones VII a la X y de la XII a la XIV del artículo 23 de esta ley, se requerirá el voto aprobatorio de dos terceras partes de los asistentes a la asamblea.

**Para el caso de que se trate lo referido en la fracción XI del artículo 23, se requerirá el voto aprobatorio de dos terceras partes de los asistentes a la asamblea y solo podrán votar las ejidatarias y los ejidatarios del núcleo de población que pretenda dividirse.**

**Artículo 29 Bis. La solicitud de división de ejido se presentará debidamente firmada al comisariado ejidal y a la procuraduría agraria, por el 50 por ciento**

más uno de las ejidatarias o ejidatarios, cuyas parcelas o áreas de trabajo se encuentren en el área a dividir, constituyendo unidad topográfica.

Para que pueda proceder la división del ejido o la separación de determinada comunidad deberá cumplir con cualquiera de los siguientes criterios:

- a) densidad poblacional;
- b) características geográficas;
- c) distancia;
- d) pertenencia a otro municipio;
- e) ubicación en otra entidad federativa; y
- f) demográficas.

Transitorios.

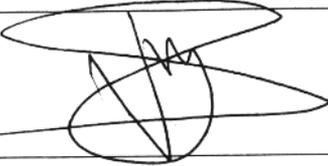
Único. El presente decreto entrara en vigor al día siguiente de su publicación el Diario Oficial de la Federación.

**ATENTAMENTE**

**ISMAEL BRITO MAZARIEGOS**

Ciudad de México, Palacio Legislativo de San Lázaro a 29 de septiembre de 2022.

# DE INI: 150 TÍTULO: QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 26 Y 27 Y ADICIONA UN ARTÍCULO 29 BIS A LA LEY AGRARIA.

NOMBRE	FIRMA
Vladimir Santiago Dávila	

DIP. ISMAEL BRITO MAZARIEGOS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA.

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 41 DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN EN MATERIA DE BIENESTAR DE LA INFANCIA; A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA DE JESÚS PÁEZ GÜERECA, INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DEL TRABAJO.

**La suscrita, Maestra María de Jesús Páez Güereca, diputada federal e integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo en la LXV Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 72, apartado H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículos 6, numeral 1, fracción I, 77, 78 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de este Honorable Congreso la presente **Iniciativa con Proyecto de Decreto, por el que se reforma y adicionan dos párrafos al artículo 41 de la Ley General de Educación, al tenor de la siguiente:****

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. MARCO TEORICO CONCEPTUAL

#### Planteamiento

##### a) Derecho a la alimentación saludable de Niñas, Niños y Adolescentes,

En el contexto internacional, se han tenido importantes avances en materia de protección de los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes; resultando con ello, **la aprobación y posterior entrada en vigor de la Convención sobre los Derechos del Niño que los reconoce como sujetos de derecho. Esta Convención marca un hito importante en el desarrollo de los derechos de la niñez y adolescencia** debido a que consagra la prevalencia de la doctrina de la protección integral frente a la doctrina de la situación irregular, que concebía al infante como objeto de protección del Estado, de la sociedad y de la familia.<sup>1</sup>

A partir de la Declaración, las Naciones Unidas han aprobado diversos instrumentos internacionales vinculantes sobre derechos humanos para conformar el Sistema Universal de Protección. **Los principios y derechos que los definen se han convertido en obligaciones jurídicas para los Estados que deciden vincularse a ellos.** El marco también establece mecanismos legales para responsabilizar a los gobiernos en caso de que vulneren los derechos humanos.

**La Convención sobre los derechos del niño es un tratado internacional que vela por la protección de los niños y adolescentes desde cero a dieciocho años de edad**

---

<sup>1</sup> Shirley Campos García, La Convención sobre los Derechos del Niño: el cambio de paradigma y el acceso a la justicia, Revista IIDH, Universidad de Costa Rica, 2009.

sin discriminación alguna. **En el año 1989 este tratado fue aprobado, entrando así en plena vigencia.**

**Dentro de los derechos fundamentales de las niñas, niños y adolescentes, el derecho a la alimentación es fundamental para su desarrollo y crecimiento.** Además, es base primordial para mantener una buena salud y para realizar diversas actividades de la vida cotidiana, sin embargo, la buena alimentación ha sido uno de los grandes retos para aquellos países en vía de desarrollo.

**La desnutrición conlleva varios problemas de salud en niñas, niños y adolescentes, provocando mayor morbilidad y mortalidad; deterioro del sistema cognitivo que, a largo plazo conlleva bajo rendimiento escolar;** además de otros riesgos de salud como enfermedades crónicas, mortalidad prematura y menor calidad de vida<sup>2</sup>.

**Los programas de alimentación escolar han sido recomendados por diversas organizaciones internacionales anexas a la ONU,** por ser considerada como un componente clave para garantizar el acceso a alimentos de la población vulnerable y asegura que los niños y adolescentes permanezcan en las aulas sacando el mayor provecho de aprendizaje. **En América Latina, países como, Costa Rica, República Dominicana, Honduras, Paraguay, Colombia, Brasil y México, entre otros, han desarrollado este programa con resultados exitosos<sup>3</sup>.**

#### **b) Alimentación neuronutritiva**

El cerebro humano realiza una gran cantidad de funciones; sobre todo, aquellas relacionadas con el pensamiento abstracto, la conciencia y demás funciones cognitivas superiores. Éstas diferencian al ser humano de otras especies y son aquellas que permiten modificar su entorno para su supervivencia y el desarrollo de las culturas y civilizaciones humanas.<sup>4</sup>

Dado que el cerebro desempeña funciones vitales y cognitivas, **resulta fundamental propiciar su sano crecimiento y desarrollo en niñas, niños, y adolescentes. Uno de los factores que más influyen es la alimentación,** como lo ha señalado el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés).

**La alimentación y, en especial, la neuro alimentación, en las primeras décadas de la vida, es un elemento necesario para que cualquier persona se desarrolle plenamente como ser humano,** pueda alcanzar su máximo potencial, ejercer plenamente sus derechos humanos y, sobre todo, gozar de bienestar.

---

<sup>2</sup> Ídem

<sup>3</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2021). "Alimentación Escolar: nutriendo el futuro". Octubre 06, 2021, de FAO Sitio web: <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/230500/>

<sup>4</sup> Brodi, Paola. Funciones Superiores del Cerebro. Sanatorio Americano. (Disponible en: <https://www.sanatorio-americano.com.ar/novedades/32/funciones-superiores-del-cerebro>) (Fecha de consulta: 04 de octubre de 2021)

Para que una niña, niño o adolescente se pueda desarrollar necesita que su alimentación sea nutritiva y suficiente. **De acuerdo con las Referencias Dietéticas de Ingesta, las y los niños que tienen entre 4 y 13 años requieren de entre 1,400 y 2,000 calorías diarias; mientras que las y los adolescentes, que se encuentran en el rango de edad de entre 14 y 18 años, necesitan de entre 2,000 y 2,400 calorías al día.**<sup>5</sup>

Para que el proceso de aprendizaje, así como el desarrollo del cerebro sea óptimo es necesario que las niñas, niños y adolescentes cuenten con los nutrientes suficientes para alimentar a las neuronas y generar millones de conexiones sinápticas. **Sin embargo, éste no es el caso para la mayoría de las niñas, niños y adolescentes que habitan en México.**

### c) Establecimiento de servicio médico

**No podemos hablar de una alimentación escolar adecuada si no se sustenta en la atención y seguimiento de la salud del educando.** Una propuesta de reforma en uno solo de estos sentidos, resulta incompleta y parcial.

De acuerdo a la Unicef, la salud de las niñas, niños y adolescentes se ve afectada principalmente por la falta de una alimentación adecuada.

En el informe *“El Estado Mundial de la Infancia 2019”* publicado por Unicef, se señala que **un número alarmantemente elevado de niños sufre las consecuencias de la mala alimentación y de un sistema alimentario que no tiene en cuenta sus necesidades.** El informe revela que al menos **uno de cada tres niños menores de cinco años, tiene graves problemas de salud por su condición de desnutrición o sobrepeso. Casi 2 de cada 3 niños entre los seis meses y los dos años de edad no reciben alimentos que potencien un crecimiento rápido de sus cuerpos y sus cerebros.** Unicef señala: La buena nutrición es la base del crecimiento y desarrollo de niños, niñas y adolescentes ya que previene enfermedades y favorece un mejor estado de salud.

*“A pesar de todos los avances tecnológicos, culturales y sociales de las últimas décadas, hemos perdido de vista este hecho fundamental: si los niños comen mal, viven mal.”*

La malnutrición es un problema que afecta a los niños, niñas y adolescentes en México de distintas maneras. Por un lado, la desnutrición durante la infancia tiene impactos negativos en el resto de la vida, como tallas bajas y desarrollo insuficiente del sistema

---

<sup>5</sup> Medición de Pobreza 2020. Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/MMP\\_2018\\_2020/Pobreza\\_multidimensional\\_2018\\_2020\\_CONEVAL.pdf](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/MMP_2018_2020/Pobreza_multidimensional_2018_2020_CONEVAL.pdf)) (Fecha de consulta: 07 de octubre de 2021)

inmunológico. Por otro lado, el sobrepeso y la obesidad favorecen la aparición de enfermedades como la diabetes, problemas circulatorios, del corazón o de los riñones, repercusiones graves que afectan la calidad y la esperanza de vida.

- **1 de cada 20 niñas y niños menores de 5 años y 1 de cada 3 entre los 6 y 19 años padece sobrepeso u obesidad.** Esto coloca a México entre los primeros lugares en obesidad infantil a nivel mundial, problema que se presenta más a menudo en los estados del norte y en comunidades urbanas.
- **1 de cada 8 niñas y niños menores de 5 años padece desnutrición crónica.** La desnutrición se presenta principalmente en los estados del sur de México y en las comunidades rurales más que en las urbanas; los más afectados son los hogares indígenas.<sup>6</sup>

## II. PROBLEMÁTICA

De acuerdo con lo expuesto, **la educación debe entenderse como un concepto integral y transversal, que debe atenderse desde la perspectiva de la educación y de la salud; por ello, la presente iniciativa considera esta problemática desde estos dos ámbitos.**

De acuerdo con datos publicados por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud (OMS/OPS), a pesar de que en los últimos 30 años ha bajado el índice de desnutrición a nivel mundial, **durante el periodo 2012-2018 el combate a la desnutrición sigue siendo un problema de salud pública; la obesidad, el sobrepeso y demás problemas de salud derivados de la mala alimentación** que a corto o largo plazo representan un alto costo económico para el sector salud de cada uno de los países, sobre todo en aquellos en los cuales el rezago económico es una constante<sup>7</sup>.

**La WPF (Programa Mundial de Alimentos, por sus siglas en inglés) señala que, en Latinoamérica y el Caribe, alrededor de 85 millones de niños reciben alimentos en las escuelas públicas, aclarando que esa comida, en algunos casos, es la única que reciben en un solo día.** Por lo que uno de los graves problemas que enfrentan los gobiernos de América Latina y el Caribe es combatir la desnutrición de la población, enfocándose en los niños de nivel de educación básica<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Fuente en: <https://www.unicef.org/mexico/salud-y-nutrición%C3%B3n>

<sup>7</sup> Organización de las Naciones Unidas. (2020). "Urgen políticas para reducir mala nutrición en niños y adolescentes en México". Octubre 06, 2021, de ONU Sitio web: <https://www.onu.org.mx/urgen-políticas-para-reducir-mala-nutricion-en-ninos-y-adolescentes-en-mexico/>

<sup>8</sup> Organización de las Naciones Unidas. (2020). "Urgen políticas para reducir mala nutrición en niños y adolescentes en México". Octubre 06, 2021, de ONU Sitio web: <https://www.onu.org.mx/urgen-políticas-para-reducir-mala-nutricion-en-ninos-y-adolescentes-en-mexico/>

**La UNICEF señala que uno de cada dos menores de dos años en México no recibe los alimentos o nutrientes necesarios para prosperar y crecer de manera adecuada, situación que está causando daños irreversibles en su desarrollo.** El organismo internacional señala que es necesario que las autoridades correspondientes en la materia desarrollen políticas de salud pública integral que coordinen programas para reducir la desnutrición y, por otra parte, seguir impulsando aquellos programas que ya se encuentren vigentes con la finalidad de seguir disminuyendo los niveles de desnutrición en todas las personas que se encuentren en situación de pobreza extrema y de bajos recursos económicos.

En este contexto, los organismos internacionales de salud y/o de alimentación recomiendan a los países, sobre todo en países subdesarrollados, acatar diversos puntos estratégicos con la finalidad de reducir el índice de población que no cuentan con los recursos suficientes que límite a acceder a la alimentación.

**En México el programa de desayunos escolares inicia en 1887, a través del lugar denominado “Casa Amiga de la Obrera”, en el cual se apoyaba a los hijos de las madres obreras.** En 1929, la organización altruista “La Gota de Leche” apoyaba a los niños de familias en situación de pobreza, con una ración de leche. Para 1942, a través de disposición presidencial, el apoyo que se daba por medio del programa “Gota de Leche” se transformó en desayunos escolares y se crearon los respectivos comités<sup>9</sup>. Los desayunos se realizan en dos tipos denominados desayunos calientes y fríos; el primero consta de un guisado preparado por las madres del educando, donde una parte de los ingredientes los pone el sistema DIF Estatal y otra parte, los padres de familia, en algunos casos el desayuno caliente en su totalidad corre por cuenta de las autoridades en la materia; y segundo, el desayuno frío consta de una ración de leche y galleta o palanqueta. **Asimismo, este programa de desayunos opera de la mano con la Norma Oficial Mexicana NOM-043-SSA2-2012, Servicios básicos de salud. Promoción y educación para la salud en materia alimentaria.**

### III. Fundamento, objeto y argumento jurídico

Conforme lo anterior, alimentación y salud son conceptos estrechamente vinculados; según la Organización Mundial de la Salud (OMS), mantener unos patrones de alimentación adecuados desde el punto de vista nutricional es esencial para la salud.

Por ello, el objeto de la presente iniciativa con proyecto de decreto es establecer en la Ley General de Educación, la vinculación estrecha entre el derecho a la alimentación y el de la salud, ya que deben concebirse de manera integral para hacerlos efectivos; para ello, se propone diversas reformas para mejorar la calidad de vida del educando,

---

<sup>9</sup> Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. (2019). Sin título. Octubre 06, 2019, de Gobierno de la Ciudad de México Sitio web:

[http://intranet.dif.cdmx.gob.mx/transparencia/new/art\\_121/41/\\_anexos/CI12141A1T19\\_PROGRAMAS\\_01.pdf](http://intranet.dif.cdmx.gob.mx/transparencia/new/art_121/41/_anexos/CI12141A1T19_PROGRAMAS_01.pdf)

considerando la alimentación **neuronutritiva y de calidad**, en términos de lo establecido por el párrafo tercero del artículo 4 constitucional y en armonía con lo establecido en la materia por la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

Lo anterior, conforme a los siguientes argumentos y fundamento jurídico:

**El 13 de octubre de 2011, se publicó en el Diario Oficial de la federación la adición de un tercer párrafo al artículo cuarto constitucional**, en el sentido que el Estado será el encargado de garantizar que cada uno de los ciudadanos tengan acceso a la alimentación; el artículo 4° constitucional a la letra dice:

**Artículo 4°.** - ...

...

**Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.**

...

...

En el mismo sentido, el artículo 3° constitucional hace alusión al aspecto alimentario con miras de ofrecer una educación de calidad para aquellos educandos en condiciones de vida de alta marginación, lo anterior fundado en el artículo citado, fracción II, inciso e), párrafo segundo, que a la letra dice:

**Artículo 3.-** *Toda persona tiene derecho a la educación.* ...

....

....

...

*I.-* ...

*II.-* ...

*a) ... a d) ...*

*e). ...*

*En las escuelas de educación básica de alta marginación, se impulsarán acciones que mejoren las condiciones de vida de los educandos, **con énfasis en las de carácter alimentario**. Asimismo, se respaldará a estudiantes en vulnerabilidad social, mediante el establecimiento de políticas incluyentes y transversales.*

**La Ley General de Educación** también aborda el tema en comento, en su artículo 41 que a la letra dice:

**Artículo 41.-** *La Secretaría, en coordinación con las autoridades del sector salud, así como los sectores social y privado, fomentarán programas de orientación y educación para una **alimentación saludable y nutritiva que mejore la calidad de vida** de las niñas y niños menores de tres años.*

Asimismo, cabe mencionar que **las características alimentarias que facilitan una alimentación correcta en las y los escolares, aplicables a cualquier tiempo de comida se fundamentan en la Norma Oficial Mexicana NOM-043-SSA2-2012, Servicios básicos de salud. Promoción y educación para la salud en materia alimentaria.**

**El Comité de Establecimiento de Consumo Escolar (CECE), conformado obligatoriamente por madres y padres de familia en todas las escuelas, es el encargado de vigilar la venta y la calidad de los alimentos;** también puede coordinar la capacitación y orientación alimentaria dirigida a la comunidad escolar y el Programa Alimentos Escolares es un programa social a través del cual se entregan apoyos alimentarios en modalidad fría basados en criterios de calidad nutricia, a niñas y niños en los niveles educativos preescolar, primaria y especial, de lunes a viernes durante el ciclo escolar vigente.

Por lo anterior, es necesario reformar la Ley General de Educación para fortalecer y garantizar de manera integral y transversal el derecho a la alimentación y salud para las niñas, niños y adolescentes que se encuentren dentro del sistema de educación de nivel básico, toda vez que es la etapa en la cual el desarrollo cognitivo y demás habilidades de aprendizaje se ven mermadas en los educandos, derivados de la mala alimentación producto de varios factores anteriormente expuestos.

En este orden de ideas, se propone reformar y adicionar el artículo 41 de la Ley General de Educación con la finalidad de armonizar en el mismo sentido la materia en comento.

#### IV. ANÁLISIS JURÍDICO

Para conseguir el objeto de la presente iniciativa, se proponen las siguientes modificaciones:

Se propone reformar el artículo 41, estableciendo que la Secretaría, en coordinación con las autoridades del sector salud, así como los sectores social y privado, fomentarán programas de orientación y educación para una alimentación saludable, suficiente, nutritiva, neuronutritiva y de calidad, que mejore la calidad de vida de las niñas y niños que se encuentren en el nivel básico de educación. **Adicionando los términos, suficiente, neuronutritiva y de calidad,** conforme lo establece nuestra constitución federal y la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

Asimismo, se propone adicionar un segundo párrafo al artículo 41 de la Ley General de Educación para establecer que, **conforme lo establece el artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en la educación básica, se promuevan acciones y programas dirigidos a mejorar las condiciones de vida**

de los educandos y cubrir sus necesidades básicas de salud y educación. Por lo que se adicionan a la ley estos dos últimos conceptos.

Adicionalmente, que la **Secretaría de Educación en coordinación con las autoridades federales del sistema nacional de salud, serán las encargadas de promover la alimentación nutritiva, neuronutritiva, suficiente y de calidad; así como la protección de la salud de los educandos.** Señalando que, en estas acciones, se respaldará a estudiantes en situación de vulnerabilidad social, mediante el establecimiento de políticas incluyentes y transversales.

Como mecanismo para garantizar y dar seguimiento al derecho a la alimentación saludable y salud, **se propone que en las escuelas de educación básica se deberá de contar con unidades de servicio médico necesarios para la protección y seguimiento de la salud de los educandos.**

Finalmente, respecto al artículo 72 de la Ley General de Educación, se propone que, en los mismos términos que la reforma al artículo 41 y en armonía con lo establecido por la constitución federal, de se propone de igual manera las características de alimentación nutritiva, neuronutritiva suficiente, y de manera gratuita y en su respectiva escuela.

## V. CUADRO COMPARATIVO

Con la finalidad de facilitar e ilustrar la propuesta de reforma, se presenta un cuadro comparativo de la siguiente forma:

LEY GENERAL DE EDUCACIÓN	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
<p><b>Artículo 41.</b> La Secretaría, en coordinación con las autoridades del sector salud, así como los sectores social y privado, fomentarán programas de orientación y educación para una alimentación saludable y nutritiva que mejore la calidad de vida de las niñas y niños menores de tres años.</p>	<p><b>Artículo 41.</b> La Secretaría, en coordinación con las autoridades del sector salud, así como los sectores social y privado, fomentarán programas de orientación y educación para una alimentación saludable, <b>suficiente, nutritiva, neuronutritiva y de calidad,</b> que mejore la calidad de vida de las niñas y niños <b>que se encuentren en el nivel básico de educación.</b></p> <p><b>Conforme lo establece el artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en la educación básica, se promoverán acciones y programas dirigidos a mejorar las condiciones de vida de los educandos y cubrir sus necesidades básicas de salud y educación. La secretaría de Educación en coordinación con las autoridades federales del sistema nacional</b></p>

	<p><b>de salud, serán las encargadas de promover la alimentación nutritiva, neuronutritiva, suficiente y de calidad; así como la protección de la salud de los educandos. En estas acciones, se respaldará a estudiantes en situación de vulnerabilidad social, mediante el establecimiento de políticas incluyentes y transversales.</b></p> <p><b>Para garantizar el derecho a la educación y a la salud las escuelas de educación básica deberán de contar con servicios médicos necesarios para la protección y seguimiento de la salud de los educandos.</b></p>
<p>Artículo 72. Los educandos son los sujetos más valiosos de la educación con pleno derecho a desarrollar todas sus potencialidades de forma activa, transformadora y autónoma. Como parte del proceso educativo, los educandos tendrán derecho a: I a VIII. ... IX. Participar en los Comités Escolares de Administración Participativa en los términos de las disposiciones respectivas; y X. Los demás que sean reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Ley y demás disposiciones aplicables.</p> <p>...</p>	<p>Artículo 72. Los educandos son los sujetos más valiosos de la educación con pleno derecho a desarrollar todas sus potencialidades de forma activa, transformadora y autónoma. Como parte del proceso educativo, los educandos tendrán derecho a: I a VIII. ... IX. Participar en los Comités Escolares de Administración Participativa en los términos de las disposiciones respectivas; <b>X. Recibir una alimentación nutritiva, neuronutritiva y suficiente, de manera gratuita y en su respectiva escuela, y</b> XI ... ...</p>

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de:

**DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL PRIMER PÁRRAFO, Y SE ADICIONAN DOS PÁRRAFOS AL ARTÍCULO 41 DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN.**

**Artículo Único.** Se reforma el primer párrafo, y se adicionan dos párrafos al artículo 41 de la Ley General de Educación, para quedar como sigue:

**Artículo 41.** La Secretaría, en coordinación con las autoridades del sector salud, así como los sectores social y privado, fomentarán programas de orientación y educación para una alimentación saludable, **suficiente**, nutritiva, **neuronutritiva y de calidad**, que mejore la calidad de vida de las niñas y niños **que se encuentren en el nivel básico de educación.**

**Conforme lo establece el artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en la educación básica, se promoverán acciones y programas dirigidos a mejorar las condiciones de vida de los educandos y cubrir sus necesidades básicas de salud y educación. La secretaria de Educación en coordinación con las autoridades federales del sistema nacional de salud, serán las encargadas de promover la alimentación nutritiva, neuronutritiva, suficiente y de calidad; así como la protección de la salud de los educandos. En estas acciones, se respaldará a estudiantes en situación de vulnerabilidad social, mediante el establecimiento de políticas incluyentes y transversales.**

**Para garantizar el derecho a la educación y a la salud las escuelas de educación básica deberán de contar con servicios médicos necesarios para la protección y seguimiento de la salud de los educandos.**

Artículo 72. Los educandos son los sujetos más valiosos de la educación con pleno derecho a desarrollar todas sus potencialidades de forma activa, transformadora y autónoma. Como parte del proceso educativo, los educandos tendrán derecho a:

I a VIII. ...

IX. Participar en los Comités Escolares de Administración Participativa en los términos de las disposiciones respectivas; y

**X. Recibir una alimentación nutritiva, neuronutritiva y suficiente, de manera gratuita y en su respectiva escuela, y**

XI ...

#### **Transitorios**

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

**Segundo.** Las autoridades responsables tendrán 120 días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto para hacer las adecuaciones correspondientes en la materia.

**Tercero.** Quedan derogadas todas las disposiciones vigentes que contravengan el presente Decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 2 de septiembre de 2022



**MTRA. MARÍA DE JESÚS PÁEZ GÜERECÁ**  
**DIPUTADA FEDERAL**

*María de Jesús P. A.*  
**ATENTAMENTE.**

**DIP. PÁEZ GUERECÁ MARÍA DE JESÚS**

## **INCIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE TURISMO, A CARGO DEL DIPUTADO SAÚL HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA.**

El que suscribe, diputado federal, Saúl Hernández Hernández, integrante del grupo parlamentario de Morena en la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, 72, 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y observando lo dispuesto en los artículos 6, numeral 1, fracción I, y artículo 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta Soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Turismo al tenor de lo siguiente:

### **Planteamiento del problema**

El turismo es una de las principales actividades económicas nacionales y motor del desarrollo económico y social de México, por lo que todo esfuerzo legislativo que abone a su promoción y/o regulación justifica y legitima su proceder en favor del pueblo de México.

En la actualidad, bajo el contexto que atraviesa nuestro país y el mundo, en el que la sociedad exige y promueve el respeto a los derechos humanos, los derechos de las mujeres: la perspectiva de género, la igualdad de género, la eliminación de todas las formas de discriminación y violencia en contra de las personas, así como el interés superior de las niñas, niños y adolescentes, es que el deber legislativo llama a tomar acciones que coadyuven en esta materia, por lo que se considera obligado que el marco jurídico que regula el turismo nacional, partiendo desde la Ley General de Turismo, se armonice con los temas mencionados en supra líneas en aras de su promoción y observancia.

Es por ello que, se propone la adecuación de distintas disposiciones de la Ley General de Turismo para contemplar la protección de los sectores vulnerables de la población, e incluir los principios que desde la normatividad turística promuevan el respeto y promoción de los derechos humanos de las personas en aras de garantizar su pleno ejercicio.

### **Exposición de motivos**

#### Importancia del turismo en México

Como es bien sabido, México es un país muy vasto en cuanto a su diversidad cultural, biodiversidad y geodiversidad, es esta amalgama de características sin igual, que favorece la actividad turística al resultar un espacio de gran interés nacional e internacional. De acuerdo a datos de la Organización Mundial del Turismo, durante 2018, México se ubicó dentro de los 7 principales destinos

turísticos a nivel mundial y en 2020 como el tercer país más visitado<sup>1</sup>, y según datos de distintas plataformas turísticas, en este año 2022, nuestro país posee 2 de los 10 destinos turísticos más populares del mundo<sup>2</sup>, ocupando las posiciones 3 y 7 respectivamente, lo que sin duda es, al mismo tiempo, un orgullo nacional y una oportunidad de desarrollo social y económico para nuestra gente.

Lo anterior se traduce en que el turismo como actividad económica, durante 2018, reportó mayores contribuciones al Producto Interno Bruto (PIB) que actividades como la construcción, la minería y los servicios financieros y de seguros<sup>3</sup>, es por ello que, en plena recuperación y aún durante el actual contexto derivado de la pandemia por la COVID 19, según estimaciones, el turismo contribuirá con el 14.4% del PIB<sup>4</sup>, lo que demuestra la suma relevancia que reviste el turismo nacional.

Con lo anteriormente expresado de forma enunciativa, queda de manifiesto y se justifica cualquier esfuerzo que abone al fortalecimiento, promoción y regulación de la actividad turística nacional.

Sin embargo, aunque la actividad económica y sus beneficios, revisten en sí una total importancia para nuestro país, esta no podría y no debería ser la única justificación para tratar un tema tan relevante como lo es el turismo, pues de hacerlo así, el enfoque al turismo nacional quedaría supeditado únicamente al interés económico y el lucro, como lamentablemente ocurrió por largos años, y la visión hacia el turismo y desde el turismo no podría desarrollarse con la integralidad que este sector y nuestro país merecen y exigen.

Es por ello que, el turismo debe armonizarse con el marco jurídico que norma y promueve los derechos humanos, la perspectiva e igualdad de género, el interés superior de las niñas, niños y adolescentes, los derechos de las personas con discapacidad, así como los esfuerzos en el combate a la violencia contra las personas y la lucha contra la trata de personas.

### Importancia de las mujeres en el turismo nacional

Con base en datos de los censos económicos que realiza INEGI <sup>5</sup>, en México, más de la mitad del personal ocupado en la prestación y oferta de los servicios turísticos son mujeres, y de acuerdo con datos de la Secretaría de Turismo, la ocupación de mujeres dentro de los principales sectores económicos relacionados con la actividad turística es mayor en comparación a los hombres, muestra de ello es que por ejemplo, las mujeres representan por lo menos el 50.6 % de la fuerza laboral

<sup>1</sup> SECTUR(2022) Comunicado 040/2022, disponible en: <https://www.gob.mx/sectur/prensa/omt-confirma-que-mexico-se-ubico-como-el-3er-pais-mas-visitado-y-el-13-en-captacion-de-divisas-turisticas-en-2020> ; Sistema Nacional de Información Estadística del Sector Turismo de México (s/f) <http://www.datatur.sectur.gob.mx/SitePages/RankingOMT.aspx>

<sup>2</sup> Forbes(2021) Ranking Forbes Life: Los 10 destinos turísticos más anhelados del año, disponible en: <https://www.forbes.com.mx/forbes-life/viajes-turismo-destinos-turisticos-2021/>

<sup>3</sup> SECTUR(2019) Programa Sectorial de Turismo 2020 -2024, disponible en: [http://sistemas.sectur.gob.mx/SECTUR/PROSECTUR\\_2020-2024.pdf](http://sistemas.sectur.gob.mx/SECTUR/PROSECTUR_2020-2024.pdf)

<sup>4</sup> Expansión (2022) El turismo concentrará 14.7% del PIB en México para este año, disponible en: <https://expansion.mx/empresas/2022/06/01/turismo-recuperaria-contribucion-pib-mexico-2022>

<sup>5</sup> INEGI(2021) COMUNICADO DE PRENSA NÚM. 539/21, disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2021/EAP\\_Turismo21.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2021/EAP_Turismo21.pdf)

ocupada en los servicios de alojamiento y preparación de alimentos y bebidas; el 53.3 % de actividades de comercio, así como el 51.3% de actividades de apoyo a los negocios y remediación.

Lo anterior nos demuestra que son las mujeres quienes mayoritariamente contribuyen al desarrollo y beneficio de las actividades turísticas del país y con ello a su desarrollo integral y el de la sociedad en su conjunto, lo que nos obliga a promover sus derechos dentro de esta actividad, incluso si el porcentaje fuera menor al de los hombres la obligación es y sería permanente.

### Violencias contra las mujeres, las niñas, los niños y adolescentes en el sector turístico

#### *Personas trabajadoras del sector*

No obstante la importancia que las mujeres imprimen al sector turístico nacional, lamentablemente, como en muchos otros sectores, ámbitos y contextos, son ellas quienes resultan ser las principales víctimas de violencia en razón de género, y el sector turístico no es la excepción, pues la realidad demuestra que las trabajadoras del sector turístico son constantemente violentadas en sus espacios de trabajo, por propios y ajenos, con violencias que parten desde la violencia psicológica, a través de insultos o vejaciones; violencia laboral, violencia física, con golpes, agresiones y ataques; violencia de índole sexual: con hostigamiento, acoso, abuso sexual, y violación; e incluso, en estos espacios se presenta la forma más extrema y lamentable de violencia en razón de género: el feminicidio.

No menos importante es que el trabajo infantil representa un lastre que debe erradicarse dentro del turismo mundial y nacional, pues esto impide su libre e integral desarrollo. Lamentablemente se estima que entre un 10% a 15% de la fuerza laboral dentro del turismo está en manos de menores de edad<sup>6</sup>, por lo que observarlo en el contexto nacional resulta necesario.

#### *Espacios donde se presenta la violencia.*

Dentro del mundo del turismo, las actividades del sector de la hostelería y restauración, son una de las partes más importantes y fundamentales dentro de la prestación de la oferta turística mundial y nacional, pues suponen todo aquello relacionado con la prestación de alojamiento temporal, así como de alimentos y bebidas a las personas turistas, nacionales y extranjeras, servicios que, en muchos casos, se convierten en un atractivo adicional y casi tan importante como las actividades y atractivos varios que, convierten originalmente a un lugar en un sitio de interés turístico.

---

<sup>6</sup> Gobierno de México (2018) Programa Turismo Libre de Trabajo Infantil, Biblioteca de Publicaciones Oficiales del Gobierno de la República, disponible en: <https://www.gob.mx/publicaciones/articulos/programa-turismo-libre-de-trabajo-infantil?idiom=es>

Es por lo anterior que la ocupación hotelera funciona como un indicador de la actividad turística en nuestro país, por lo que lo acontecido en esta particular esfera de la hostelería y restauración, importan al hablar del turismo nacional.

Siguiendo la línea de la violencia que se presenta en contra de las mujeres que trabajan en los espacios laborales relacionados y pertenecientes al sector turístico, la hostelería y restauración no escapan de ello, sino que, es en estos espacios donde mayormente se presenta este fenómeno, adicionalmente de otras malas condiciones laborales<sup>7</sup>, sin embargo, el problema no estriba únicamente en las afectaciones en contra de las personas trabajadoras de este sector, sino que, además afecta a las personas turistas, sean nacionales o extranjeras, que visitan y utilizan estos espacios, pues el acoso y hostigamiento sexual son situación común en contra de las mujeres turistas.

Es por ello que no son pocos los esfuerzos que se han llevado a cabo para convertir a los hoteles, restaurantes, bares y centros nocturnos en espacios más seguros para las mujeres, y si bien existen algunos indicadores de los posibles buenos resultados que estas acciones puedan reportar, mientras se trate de acciones aisladas no se podrá garantizar el acceso a las mujeres a una vida libre de violencia en el turismo nacional.

### *La trata de personas en el sector turístico*

Según distintas fuentes<sup>8</sup>, en el sector turístico es posible identificar la presencia de actividades ilegales, como la venta de estupefacientes, tráfico y venta de flora y fauna protegida, entre otras, así como la trata de personas, situación que representa un problema mundial y uno de los delitos más inhumanos, vergonzosos y lamentables que existen, pues priva a las personas no solo de su libertad, sino de su dignidad y su derecho de autodeterminarse.

Es necesario precisar que, la trata de personas se lleva a cabo con muchos fines terribles, como lo son: la explotación sexual, la explotación laboral, esclavitud e incluso con fines de adquisición de tejidos humanos<sup>9</sup>.

Lamentablemente es en el sector hotelero y lo relacionado a la vida nocturna donde, con relación al tema turístico, es mayoritariamente identificable este lamentable delito, y desgraciadamente impacta distintos grupos poblacionales, no solo afecta a las mujeres mayores de edad, sino que, además, impacta directamente a las niñas,

---

<sup>7</sup> Organización Internacional del trabajo (s/f) Hostelería, restauración, turismo, disponible en: <https://www.ilo.org/global/industries-and-sectors/hotels-catering-tourism/lang-es/index.htm>; Covarrubias, A. (2016) "El acoso sexual a las trabajadoras del sector turismo en México.", Ponencia, disponible en: [http://xiireuniondemografica.iberomexico.org/pdf/resumen\\_extenso/10.4.1.pdf](http://xiireuniondemografica.iberomexico.org/pdf/resumen_extenso/10.4.1.pdf)

<sup>8</sup> García, A. (2017) La trata de personas en la modalidad de trabajo infantil, disponible en: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0121-86972017000100310](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-86972017000100310); IFT Global (s/f) La trata de personas, Explotación en la industria turística, disponible en: <https://www.iftglobal.org/es/sector/tourism/la-trata-de-personas>; Organización Internacional para las Migraciones (OIM-ONU) (2014) La OIM de México investigará sobre la trata de personas en el Estado de Jalisco, disponible en: <https://www.iom.int/es/news/la-oim-de-mexico-investigara-sobre-la-trata-de-personas-en-el-estado-de-jalisco>; De la Torre, M. & Navarrete, D. (2018) TURISMO Y NARCOTRÁFICO EN MÉXICO, disponible en: <https://www.redalyc.org/journal/1807/180757663008/html/>

<sup>9</sup> CNDH (2012) La trata de personas, disponible en: [https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/8\\_Cartilla\\_Trata.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/8_Cartilla_Trata.pdf)

niños y adolescentes, estos se convierten también en potenciales víctimas de trata de personas y es el sector turístico es un espacio fundamental para su combate.<sup>10</sup>

Con los anteriormente expuestos es claro que se vulneran los derechos de las mujeres, adolescentes, niñas y niños; que se evita su acceso a una vida libre de violencia y se afecta el interés superior de niñas, niños y adolescentes, el cual promueve su integral desarrollo; es claro que, en la actividad turística nacional, como la existe actualmente, existe pues, una clara vulneración a los derechos humanos.

En virtud de lo anterior, suma de ello:

Que ninguna actividad económica debe olvidar la promoción y respeto de la dignidad humana y sus derechos.

Que el turismo como motor de la transformación y el desarrollo económico y social, no es ajeno a los problemas de la sociedad moderna y desde esta trinchera deben desarrollarse esfuerzos que promuevan la promoción y respeto de los derechos de las mujeres, su derecho a una vida libre de violencia, así como el interés superior de las niñas, niños y adolescentes.

Que los derechos humanos, la perspectiva de género y el interés superior de las niñas, niños y adolescentes, así como todos aquellos esfuerzos por erradicar la violencia contra las personas, deben transversalizarse progresivamente en todos los ordenamientos jurídicos.

Que, como toda acción de promoción de derechos y lucha contra la violencia y el delito, exige la participación de todos los Órdenes y niveles de gobierno, así como desde todas las trincheras y campos de acción pública y privada, por lo que en el tema turístico se hace no solo necesaria, sino imperativa y obligatoria la toma de acciones al respecto.

Fundamentándose...

Observándose el artículo 1o. de la CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, dice al texto:

---

<sup>10</sup> SECTUR(s/f)Comunicado 80: Sector Turismo Fundamental En Combate Y Prevención De Trata De Personas Y Trabajo Infantil, disponible en: <https://www.gob.mx/sectur/prensa/sector-turismo-fundamental-en-combate-y-prevencion-de-trata-de-personas-y-trabajo-infantil>

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

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

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. (énfasis añadido)

En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.”

Considerándose, la CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, en su artículo 4o.-, párrafo noveno, primera parte, señala que:

*“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.”*

De conformidad con la CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, faculta al Congreso:

En su artículo 73. Fracción XXIX-K:

“Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como la participación de los sectores social y privado;”

En el mismo tenor, en el mismo artículo fracción XXIX-P, se señala que tiene la facultad para:

“Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos, así como en materia de formación y desarrollo integral

de la juventud, cumpliendo con los tratados internacionales de la materia de los que México sea parte;”

Atendiéndose que el Estado Mexicano es parte de los siguientes Tratados internacionales<sup>11</sup> en los que se reconocen derechos humanos:

- Carta de las Naciones Unidas

*Derechos de las niñas, niños y adolescentes:*

- Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada en la Ciudad de Nueva York, N. Y., el 20 de noviembre de 1989

*Contra la trata de personas:*

- Convención Internacional para la supresión de la Trata de Mujeres y de Menores, firmada en Ginebra el 30 de septiembre de 1921.
- Protocolo que modifica el Convenio para la Represión de la Trata de Mujeres y Niños, concluido en Ginebra el 30 de septiembre de 1921, y el Convenio para la Represión de la Trata de Mujeres mayores de edad, concluido en Ginebra el 11 de octubre de 1933.
- Convención Internacional Relativa a la Represión de la Trata de Mujeres mayores de edad, celebrada en Ginebra, Suiza, el 11 de octubre de 1933.
- Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución ajena suscrito en Lake Success, N. Y., el 20 de marzo de 1950.
- Convención Internacional con el objeto de asegurar una Protección eficaz contra el Tráfico Criminal.

*Sobre los derechos de las mujeres y erradicación de la violencia en su contra:*

- Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada, abierta a firma en la Ciudad de Nueva York, el día 20 del mes de febrero del año de 1957.
- Convención sobre Derechos Políticos de la Mujer, abierta a firma en la Ciudad de Nueva York, E.U.A., el día 31 de marzo de 1953.
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el día 18 de diciembre de 1979 12/05/1981.
- Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 6 de octubre de 1999.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belém Do Pará", Brasil, el 9 de junio de 1994

---

<sup>11</sup> Los Tratados Internacionales que se enlistan, se hace solo de forma enunciativa más no limitativa.

*Contra el trabajo infantil:*

- Convenio No. 182, sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación, adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo durante su Octogésimo Séptima Reunión, celebrada en Ginebra, Suiza, el 17 de junio de 1999.
- Convenio No. 138 sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo (Ginebra, 1973)
- Considerándose que México es uno de los Países que suscribieron la agenda 2030 y con ello los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) y las metas que estos señalan, por lo que:

En el objetivo 5, indica que se debe *“Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”*, y tiene como metas:

*5.1 Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo. (énfasis añadido)*

*5.2 Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación. (énfasis añadido)*

En el objetivo número 8 *“Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos”*, tiene como metas:

*8.7 “Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, de aquí a 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas.” (énfasis añadido)*

*8.8 “Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios.” (énfasis añadido)*

*8.9 “De aquí a 2030, elaborar y poner en práctica políticas encaminadas a promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales.”*

En el objetivo 16: Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas, entre sus metas indica que:

**6.1** “Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo”. (énfasis añadido)

**16.2** “Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños.” (énfasis añadido)

**16.3** “Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos.”

Que, el Plan Nacional de Desarrollo 2019 – 2024<sup>12</sup> aprobado por esta Soberanía con fecha del 27 de junio de 2019, establece como algunos de los principios básicos, los siguientes:

**“No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera.”**

“El crecimiento económico excluyente, concentrador de la riqueza en unas cuantas manos, opresor de sectores poblacionales y minorías, depredador del entorno, no es progreso sino retroceso. Somos y seremos respetuosos de los pueblos originarios, sus usos y costumbres y su derecho a la autodeterminación y a la preservación de sus territorios; propugnamos la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, la dignidad de los adultos mayores y el derecho de los jóvenes a tener un lugar en el mundo; rechazamos toda forma de discriminación por características físicas, posición social, escolaridad, religión, idioma, cultura, lugar de origen, preferencia política e ideológica, identidad de género, orientación y preferencia sexual. Propugnamos un modelo de desarrollo respetuoso de los habitantes y del hábitat, equitativo, orientado a subsanar y no a agudizar las desigualdades, defensor de la diversidad cultural y del ambiente natural, sensible a las modalidades y singularidades económicas regionales y locales y consciente de las necesidades de los habitantes futuros del país, a quienes no podemos heredar un territorio en ruinas.” (énfasis añadido)

**“Al margen de la ley, nada; por encima de la ley, nadie”**

“Ante el sistemático quebrantamiento de las leyes, tanto en su espíritu como en su letra, hemos de desempeñar el poder con estricto acatamiento al orden legal, la separación de poderes, el respeto al pacto federal, en observancia de los derechos sociales, colectivos y sociales, empezando por los derechos humanos, y el fin de la represión política; nada por la fuerza; todo, por la razón; solución de los conflictos mediante el diálogo; fin de los privilegios ante la ley y cese de los fueros.” (énfasis añadido)

Y que, una de las estrategias específicas como parte fundamental de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública para asuntos prioritarios y urgentes es “La Prevención Especial de la Violencia y el Delito.” Para lo que se propone:

“Se trabajará en disuadir a los autores de conductas delictivas de su reincidencia mediante intervenciones restaurativas, orientadas a su protección, resocialización y a la reparación del daño cometido a las víctimas. Se pondrá especial énfasis en el combate a los crímenes que causan mayor exasperación social como los delitos sexuales, la violencia de género en todas sus expresiones, la desaparición forzada, el secuestro y el asalto en transporte público.” (énfasis añadido)

<sup>12</sup>Presidencia de la República (2019) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2019-2024, disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0)

Atendiendo el Programa Sectorial de Turismo, PROSECTUR, 2020 – 2024, en su objetivo prioritario 1, que señala que el turismo debe *“Garantizar un enfoque social y de respeto de los derechos humanos en la actividad turística del país”*. Por ello su estrategia prioritaria 1.2, menciona *“Fortalecer el turismo accesible para contribuir al bienestar de la población con mayor vulnerabilidad”*., y que en su acción 1.2.4, señala la necesidad de *“Capacitar al sector turístico en materia de derechos humanos, discriminación, accesibilidad y diseño universal para fortalecer sus capacidades en materia de turismo accesible”*.

Adicionalmente, el PROSECTUR, en su objetivo prioritario 2: *“Impulsar el desarrollo equilibrado de los destinos turísticos de México”*., particularmente en su estrategia prioritaria 2.5, señala la necesidad de *“Modernizar el marco normativo del sector para fortalecer la conducción de la política turística”* por lo que en sus acciones, especialmente en la 2.5.1, se indica que la Secretaría de Turismo busca *“Promover el fortalecimiento del marco jurídico con una perspectiva de inclusión y no discriminación para que el turismo responda a los objetivos del desarrollo nacional”*.

Y que ello nos invita como Legislativo responsable y de visión integral, a coadyuvar en dichos esfuerzos desde la esfera de nuestras facultades.

Observando que la siguiente normatividad:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 123, apartado A; Ley Federal del Trabajo, artículos 2, 3 cuarto párrafo, 3 Bis, 47 fracción VIII, 51, fracción II, 132, fracción XXXI, 133 fracción XIII, 378, fracción IV, 523, 530, 536, 590-A, 684-E, 685 Ter, fracción I y, 994, fracción VI; Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, artículos 1, 2, 3, 4, 8 y 9; Ley General de Acceso de las mujeres a una Vida Libre de Violencia, artículos 10, 11, 12, 13, 14 y 15; Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo, artículo 3, fracs. XVII y XXXV, 43, frac. II, 44, frac. VIII y, 55; Norma Oficial Mexicana NOM-035-STPS-2018, Factores de Riesgo Psicosocial en el Trabajo-Identificación, Análisis y Prevención. Numerales 1 al 13; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 2 Fracción 2; Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra La Mujer "Convención De Belem Do Para", artículos 1º, 3, 4º, incisos b, c, e, f y j; 6º/ Inciso a y b; 8 y 9; y Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés).

Es marco jurídico para la creación de protocolos de atención ante la violencia, el acoso y el hostigamiento sexual en los espacios laborales en México.

## Ley General de Turismo

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p><b>Artículo 1.</b> La presente Ley es de orden público e interés social, de observancia general en toda la República en materia turística, correspondiendo su aplicación en forma concurrente al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Turismo, y en el ámbito de sus respectivas competencias a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, así como a los Estados, Municipios y la Ciudad de México. La interpretación en el ámbito administrativo, corresponderá al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Turismo.</p> <p>La materia turística comprende los procesos que se derivan de las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias temporales en lugares distintos al de su entorno habitual, con fines de ocio y otros motivos.</p> <p>Los procesos que se generan por la materia turística son una actividad prioritaria nacional que, bajo el enfoque social y económico, genera desarrollo regional.</p>	<p><b>Artículo 1.</b> La presente Ley es de orden público e interés social, de observancia general en toda la República en materia turística, correspondiendo su aplicación en forma concurrente al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Turismo, y en el ámbito de sus respectivas competencias a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, así como a los Estados, Municipios y la Ciudad de México. La interpretación en el ámbito administrativo, corresponderá al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Turismo.</p> <p>La materia turística comprende los procesos que se derivan de las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias temporales en lugares distintos al de su entorno habitual, con fines de ocio y otros motivos.</p> <p>Los procesos que se generan por la materia turística son una actividad prioritaria nacional que, bajo el enfoque social <b>y económico, del respeto y promoción de los derechos humanos y la perspectiva de género e interés superior de las niñas, niños y adolescentes,</b> genera desarrollo regional.</p>
<p><b>Artículo 2.</b> Esta Ley tiene por objeto:</p> <p>(...)</p> <p>VI. Facilitar a las personas con discapacidad las oportunidades necesarias para el uso y disfrute de las instalaciones destinadas a la actividad turística, así como su participación</p>	<p><b>Artículo 2.</b> Esta Ley tiene por objeto:</p> <p>(...)</p> <p>VI. <b>Promover el turismo incluyente al</b> facilitar a las personas con discapacidad las oportunidades necesarias para el uso y disfrute de las instalaciones destinadas a la actividad turística, así como su participación</p>

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>dentro de los programas de turismo accesible;</p> <p>VII. Salvaguardar la igualdad de género en la instrumentación y aplicación de políticas de apoyo y fomento al turismo.</p> <p>XII. Establecer las bases para la emisión de las disposiciones jurídicas tendientes a regular la actividad de los prestadores de servicios turísticos;</p> <p><i>Sin correlativo</i></p> <p><i>Sin correlativo</i></p> <p><i>Sin correlativo</i></p> <p><i>Sin correlativo</i></p>	<p>dentro de los programas de turismo accesible;</p> <p>VII. Salvaguardar <b>y promover</b> la igualdad de género en la instrumentación y aplicación de políticas de apoyo y fomento al turismo;</p> <p>XII. Establecer las bases para la emisión de las disposiciones jurídicas tendientes a regular la actividad de <b>las personas prestadoras</b> de servicios turísticos, <b>incluyendo lo concerniente a los espacios y centros de trabajo</b>;</p> <p><b>XVI. Coadyuvar a la promoción y vigilancia el respeto a los derechos humanos, así como la perspectiva de género en el desarrollo del turismo nacional.</b></p> <p><b>XVII. Promover acciones en el turismo nacional para evitar y erradicar el trabajo infantil, de conformidad con la normatividad vigente.</b></p> <p><b>XVIII. Promover espacios laborales bien tratantes para las personas que trabajan en el turismo nacional.</b></p> <p><b>XIX. Establecer las bases de coordinación entre autoridades para la prevención de delitos en la prestación de servicios turísticos y en las actividades turísticas que se desarrollen en el país.</b></p>
<p>Artículo 4. Son atribuciones del Poder Ejecutivo Federal, que se ejercerán a través de la Secretaría:</p>	<p>Artículo 4. Son atribuciones del Poder Ejecutivo Federal, que se ejercerán a través de la Secretaría:</p>

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>(...)</p> <p>XV. Las demás previstas en éste y otros ordenamientos.</p> <p><i>Sin correlativo</i></p>	<p>(...)</p> <p><b>XV. Promover acciones en materia de prevención del delito en la actividad turística nacional, con participación y apoyo de las autoridades encargadas de la seguridad pública.</b></p> <p>XVI. Las demás previstas en éste y otros ordenamientos.</p>
<p><b>Artículo 7.</b> Para el cumplimiento de la presente Ley, corresponde a la Secretaría:</p> <p>(...)</p> <p>IX. Analizar y coadyuvar con la Secretaría de Seguridad Pública, en los casos en que se determine que sea necesaria la protección de la integridad física de los turistas;</p>	<p><b>Artículo 7.</b> Para el cumplimiento de la presente Ley, corresponde a la Secretaría:</p> <p>(...)</p> <p>IX. Analizar, <b>proponer</b> y coadyuvar con la <b>Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, para el diseño de estrategias orientadas en la prevención y atención del delito en la actividad turística nacional, así como</b> en los casos en que se determine que sea necesaria la protección de la integridad física de los turistas <b>y las personas trabajadoras de este sector.</b></p> <p><b>Así como establecer medios y canales para la atención de la violencia en razón de género, en los ámbitos y modalidades que la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia señala, que se presenten en los centros de trabajo, las actividades y servicios turísticos, en contra de personas trabajadoras de estos o en contra de personas turistas.</b></p>

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>XVIII. Las demás previstas en éste y otros ordenamientos.</p> <p><i>Sin correlativo</i></p> <p><i>Sin correlativo</i></p> <p><i>Sin correlativo</i></p>	<p>XVIII. <b>Proponer, promover e instrumentar con el apoyo y opinión especializada del Instituto Nacional de las Mujeres, y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como órganos especialistas, por sí o a través de las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus competencias, todas aquellas acciones y estrategias que promuevan la inclusión de los derechos humanos, la perspectiva e igualdad de género, así como de la prevención de la violencia en razón de género y la trata de personas en todos los centros de trabajo, actividades y servicios turísticos.</b></p> <p><b>Así como diseñar con apoyo y en coordinación con estas, protocolos de observancia general por parte de los prestadores de servicios, enfocados atención de los casos de violencia de género en todas sus modalidades, tipos y ámbitos que puedan presentarse la actividad turística nacional.</b></p> <p><b>XX. Promover y proponer acciones en el ámbito de sus competencias, para los espacios laborales que señala el artículo 2, fracción XVIII de esta Ley, en coordinación con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.</b></p> <p><b>XXI.</b> Las demás previstas en éste y otros ordenamientos.</p>
<p><b>Artículo 57.</b> Los prestadores de servicios turísticos tendrán los siguientes derechos:</p> <p>(...)</p>	<p><b>Artículo 57.</b> Los prestadores de servicios turísticos tendrán los siguientes derechos:</p> <p>(...)</p>

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>VII. Los demás que establezca la legislación aplicable en la materia.</p> <p><i>Sin correlativo</i></p>	<p><b>VII. Contar con el apoyo de la Secretaría para instrumentar protocolos de atención de la violencia de género en todas sus modalidades y expresiones, en los centros de trabajo para la protección de las personas que en estos laboran, y para la protección de las personas turistas.</b></p> <p>VIII. Los demás que establezca la legislación aplicable en la materia.</p>
<p><b>Artículo 58.</b> Son obligaciones de los prestadores de servicios turísticos:</p> <p>(....)</p> <p>XII. Las demás que establezca la legislación aplicable en la materia.</p> <p><i>Sin correlativo</i></p> <p><i>Sin correlativo</i></p>	<p><b>Artículo 58.</b> Son obligaciones de los prestadores de servicios turísticos:</p> <p>(...)</p> <p><b>XII. Promover y observar en la prestación de sus servicios, una cultura de respeto a los derechos humanos, igualdad y perspectiva de género, así como de cero tolerancias a la violencia en razón de género en todos sus ámbitos y modalidades.</b></p> <p><b>XIII. Ejecutar en los centros de trabajo, los protocolos de atención a los que hace referencia el artículo 18, fracción XVIII, segundo párrafo, de esta Ley.</b></p> <p>XIV. Las demás que establezca la legislación aplicable en la materia.</p>
<p><b>Artículo 63.</b> Corresponde a la Secretaría promover la competitividad de la actividad turística, y en coordinación con las dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal, fomentar:</p>	<p><b>Artículo 63.</b> Corresponde a la Secretaría promover la competitividad de la actividad turística, y en coordinación con las dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal, fomentar:</p>

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>(...)</p> <p>II. La profesionalización de quienes laboran en empresas turísticas o prestan servicios en la actividad, orientados a las características de las líneas de producto y la demanda, la certificación en competencias laborales y fortalecimiento de la especialización del capital humano; F</p>	<p>(...)</p> <p>II. La profesionalización de quienes laboran en empresas turísticas o prestan servicios en la actividad, orientados a las características de las líneas de producto y la demanda, la certificación en competencias laborales y fortalecimiento de la especialización del capital humano, <b>Así como la profesionalización y capacitación a través del conocimiento de los derechos humanos, la perspectiva e igualdad de género, la no discriminación y la identificación de posibles casos de trata de personas, la prevención del delito, con la finalidad de promover su denuncia ante las autoridades correspondientes.</b></p>
<p><b>Artículo 70.</b> Las infracciones a lo establecido en las fracciones I, III y X del artículo 58 de esta Ley, se sancionarán con multa de hasta quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, vigente al momento en que se cometa la infracción</p>	<p><b>Artículo 70.</b> Las infracciones a lo establecido en las fracciones I, III, <b>X, XII y XIII</b> del artículo 58 de esta Ley, se sancionarán con multa de hasta quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, vigente al momento en que se cometa la infracción</p>

En virtud de lo anterior y por las consideraciones expuestas y fundadas, someto a consideración de esta Soberanía la presente iniciativa con proyecto de:

**DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE TURISMO.**

**Artículo único.** Se reforman los artículos 1, último párrafo; artículo 2, fracción VI, VII, XII, adicionándose las fracciones XVI, XVII, XVIII y XIX; artículo 4, adicionándose la fracción XV y recorriéndose las subsecuentes; artículo 7, fracción IX, adicionándosele un segundo párrafo, se adicionan las fracciones XVIII, XIX y

XX, recorriéndose las subsecuentes; artículo 57 adicionándose la fracción VII y recorriéndose las subsecuentes; artículo 58, adicionándose las fracciones XII y XIII y recorriéndose las subsecuentes; artículo 63, adicionándose un segundo párrafo a la fracción II; y artículo 70, párrafo primero, de la Ley General de Turismo.

Para quedar de la siguiente forma:

**Artículo 1.** La presente Ley es de orden público e interés social, de observancia general en toda la República en materia turística, correspondiendo su aplicación en forma concurrente al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Turismo, y en el ámbito de sus respectivas competencias a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, así como a los Estados, Municipios y la Ciudad de México. La interpretación en el ámbito administrativo, corresponderá al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Turismo.

La materia turística comprende los procesos que se derivan de las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias temporales en lugares distintos al de su entorno habitual, con fines de ocio y otros motivos.

Los procesos que se generan por la materia turística son una actividad prioritaria nacional que, bajo el enfoque social **y económico, del respeto y promoción de los derechos humanos y la perspectiva de género e interés superior de las niñas, niños y adolescentes,** genera desarrollo regional.

**Artículo 2.** Esta Ley tiene por objeto:

(...)

VI. **Promover el turismo incluyente** al facilitar a las personas con discapacidad las oportunidades necesarias para el uso y disfrute de las instalaciones destinadas a la actividad turística, así como su participación dentro de los programas de turismo accesible;

VII. Salvaguardar **y promover** la igualdad de género en la instrumentación y aplicación de políticas de apoyo y fomento al turismo;

(...)

XII. Establecer las bases para la emisión de las disposiciones jurídicas tendientes a regular la actividad de **las personas prestadoras** de servicios turísticos, **incluyendo lo concerniente a los espacios y centros de trabajo;**

XVI. **Coadyuvar a la promoción y vigilancia el respeto a los derechos humanos, así como la perspectiva de género en el desarrollo del turismo nacional.**

**XVII. Promover acciones en el turismo nacional para evitar y erradicar el trabajo infantil, de conformidad con la normatividad vigente.**

**XVIII. Promover espacios laborales bien tratantes para las personas que trabajan en el turismo nacional.**

**XVIX. Establecer las bases de coordinación entre autoridades para la prevención de delitos en la prestación de servicios turísticos y en las actividades turísticas que se desarrollen en el país.**

Artículo 4. Son atribuciones del Poder Ejecutivo Federal, que se ejercerán a través de la Secretaría:

(...)

**XV. Promover acciones en materia de prevención del delito en la actividad turística nacional, con participación y apoyo de las autoridades encargadas de la seguridad pública.**

XVI. Las demás previstas en éste y otros ordenamientos.

**Artículo 7.** Para el cumplimiento de la presente Ley, corresponde a la Secretaría:

(...)

**IX. Analizar, proponer y coadyuvar con la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, para el diseño de estrategias orientadas en la prevención y atención del delito en la actividad turística nacional, así como en los casos en que se determine que sea necesaria la protección de la integridad física de los turistas y las personas trabajadoras de este sector.**

**Así como establecer medios y canales para la atención de la violencia en razón de género, en los ámbitos y modalidades que la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia señala, que se presenten en los centros de trabajo, las actividades y servicios turísticos, en contra de personas trabajadoras de estos o en contra de personas turistas.**

**XVIII. Proponer, promover e instrumentar con el apoyo y opinión especializada del Instituto Nacional de las Mujeres, y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como órganos especialistas, por sí o a través de las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus competencias, todas aquellas acciones y estrategias que promuevan la inclusión de los derechos humanos, la perspectiva e igualdad de género, así como de la prevención de la violencia en razón de género y la trata de personas en todos los centros de trabajo, actividades y servicios turísticos.**

Así como diseñar con apoyo y en coordinación con estas, protocolos de observancia general por parte de los prestadores de servicios, enfocados atención de los casos de violencia de género en todas sus modalidades, tipos y ámbitos que puedan presentarse la actividad turística nacional.

**XX.** Promover y proponer acciones en el ámbito de sus competencias, para los espacios laborales que señala el artículo 2, fracción XVIII de esta Ley, en coordinación con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

**XXI.** Las demás previstas en éste y otros ordenamientos.

**Artículo 57.** Los prestadores de servicios turísticos tendrán los siguientes derechos:

(...)

**VII.** Contar con el apoyo de la Secretaría para instrumentar protocolos de atención de la violencia de género en todas sus modalidades y expresiones, en los centros de trabajo para la protección de las personas que en estos laboran, y para la protección de las personas turistas.

VIII. Los demás que establezca la legislación aplicable en la materia.

**Artículo 58.** Son obligaciones de los prestadores de servicios turísticos:

(...)

**XII.** Promover y observar en la prestación de sus servicios, una cultura de respeto a los derechos humanos, igualdad y perspectiva de género, así como de cero tolerancias a la violencia en razón de género en todos sus ámbitos y modalidades.

**XIII.** Ejecutar en los centros de trabajo, los protocolos de atención a los que hace referencia el artículo 18, fracción XVIII, segundo párrafo, de esta Ley.

XIV. Las demás que establezca la legislación aplicable en la materia.

**Artículo 63.** Corresponde a la Secretaría promover la competitividad de la actividad turística, y en coordinación con las dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal, fomentar:

(...)

II. La profesionalización de quienes laboran en empresas turísticas o prestan servicios en la actividad, orientados a las características de las líneas de producto

y la demanda, la certificación en competencias laborales y fortalecimiento de la especialización del capital humano.

**Así como la profesionalización y capacitación a través del conocimiento de los derechos humanos, la perspectiva e igualdad de género, la no discriminación y la identificación de posibles casos de trata de personas, la prevención del delito, con la finalidad de promover su denuncia ante las autoridades correspondientes.**

**Artículo 70.** Las infracciones a lo establecido en las fracciones I, III, X, XII y XIII del artículo 58 de esta Ley, se sancionarán con multa de hasta quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, vigente al momento en que se cometa la infracción

**Artículos transitorios.**

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

**Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de Septiembre de 2022**

**Diputado Saúl Hernández Hernández (rúbrica)**

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized 'S' followed by a series of loops and a horizontal line at the bottom.



C Á M A R A D E  
**DIPUTADOS**  
LXV LEGISLATURA

---

**Secretario de Servicios Parlamentarios:** Hugo Christian Rosas de León; **Director General de Crónica y Gaceta Parlamentaria:** Gilberto Becerril Olivares; **Directora del Diario de los Debates:** Eugenia García Gómez; **Jefe del Departamento de Producción del Diario de los Debates:** Oscar Orozco López. Apoyo Documental: **Dirección General de Proceso Legislativo,** José de Jesús Vargas, director. Oficinas de la Dirección del Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión: Palacio Legislativo, avenida Congreso de la Unión 66, edificio E, cuarto nivel, colonia El Parque, delegación Venustiano Carranza, CP 15969. Teléfonos: 5036-0000, extensiones 54039 y 54044. **Página electrónica:** <http://cronica.diputados.gob.mx>