CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Gaceta Parlamentaria

Año XXI	Palacio Legislativo de San Lázaro, jueves 7 de diciembre de 2017	Número 4922-IV

CONTENIDO

Dictámenes para declaratoria de publicidad

2 De la Comisión de Reforma Agraria, con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 95 de la Ley Agraria

23 De la Comisión de Pesca, con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 46 y 138 de la Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables

43 De la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Educación

151 De la Comisión de Justicia, con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 11 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República

Anexo IV

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE REFORMA AGRARIA A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 95 DE LA LEY AGRARIA.

HONORABLE ASAMBLEA:

La Comisión de Reforma Agraria con fundamento en lo dispuesto por los artículos 39 y 45 numeral 6, incisos e) y f), de la Ley Orgánica del Congreso General de los estados Unidos Mexicanos; 80; 157, numeral 1, fracción I; 158, numeral 1, fracción IV y 167, numeral 4 del Reglamento de la Cámara de Diputados presenta a la Honorable Asamblea, el siguiente:

DICTAMEN

METODOLOGÍA.

I.- En el capítulo "**ANTECEDENTES**" se da constancia del trámite y del inicio del proceso legislativo; así como de la fecha de recepción del turno para la elaboración del dictamen de la referida iniciativa.

II.- En el capítulo correspondiente al **"CONTENIDO DE LA INICIATIVA"** se sintetizan tanto los antecedentes, el alcance y la propuesta específica de la iniciativa en estudio.

III.- En el capítulo **"CONSIDERACIONES"** la Comisión de Reforma Agraria expresa los argumentos de valoración de la propuesta y los motivos que sustentan sus decisiones.

IV.- Finalmente, en el capítulo **"PROYECTO DE DECRETO"**, la Comisión emite su decisión respecto de la proposición analizada.

I.-ANTECEDENTES

A la Comisión de Reforma Agraria fue turnada, para su estudio, análisis y dictamen, la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 95 de la Ley Agraria.

1.- El veinticuatro de octubre del dos mil diecisiete, el **Diputado Oscar García Barrón**, perteneciente al Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, haciendo uso de la facultad que le confiere el artículo 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presento ante el Pleno de la Cámara de Diputados, la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 95 de la Ley Agraria.

2.- Con fecha diecinueve de enero del dos mil dieciséis, mediante oficio número **D.G.P.L. 63-II-5-2964**, la Mesa Directiva de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, turnó para estudio y análisis a la Comisión de Reforma Agraria, el expediente número **8174**, que contiene la Iniciativa mencionada en el numeral anterior.

3.- La Comisión de Reforma Agraria, integra a través de su Secretaria Técnica las opiniones de sus diputados integrantes, con fundamento en el cual, formula proyecto de dictamen para la consideración del pleno de las Diputadas y los Diputados integrantes de la Comisión, para su estudio y aprobación en su caso.

4.- Establecidos los antecedentes, con fecha 29 de noviembre de 2017, se reúnen en pleno los diputados integrantes de la Comisión de Reforma Agraria de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, para conocer el proyecto de dictamen, estudiarlo, analizarlo y en su caso aprobarlo.

II.- CONTENIDO DE LA INICIATIVA

Desde tiempos de la conquista y colonización española, de los pueblos y tierras que habitaban el territorio de lo que hoy es nuestro país, los pueblos originarios sufrieron

abusos, engaños, trampas legales, y despojos, que los privaron de la justa y legal propiedad y tenencia de la tierra.

La tierra es, para el ser humano, un elemento natural considerado casi sagrado, pues ella es el asiento de las familias, la porción de superficie que nos ve nacer, la tierra de nuestros padres y antepasados, así como de donde brotan los frutos y alimentos que sacian nuestra hambre.

Por ese motivo, la seguridad jurídica, la certeza, la razonabilidad, la limitación en la superficie, entre otros, han sido los elementos constitutivos del derecho de propiedad.

Desde la lucha de independencia nacional, enarbolada por el Cura de Dolores, don Miguel Hidalgo, al frente de miles de indígenas y mestizos, se propugnó por la justicia social, especialmente, para los campesinos y agricultores.

Tuvo que pasar, sin embargo, medio siglo de inestabilidad política, hasta que los patriotas liberales lograron llevar a cabo el plan de reformas vislumbradas por el genio de don Valentín Gómez Farías, desde el año de 1833, destruyendo así el añejo poder de la casta conservadora, apoyada por el ejército y el clero, que sustentaba el añejo sistema de explotación colonialista semifeudal.

Fue el genio sin igual del Benemérito de las Américas, don Benito Juárez García, y de su dorada pléyade de contemporáneos liberales y reformistas, quien logró construir el verdadero Estado Mexicano, con las características de ser liberal, republicano, sustentado en el respeto por los valores cívicos y en el cumplimiento de la ley.

No obstante, lo anterior, la dictadura feroz y antinacional del General Porfirio Díaz, poco a poco volvió a despojar a los campesinos de sus tierras para dárselas a los

latifundistas nacionales y extranjeros, en un largo proceso de desnacionalización de las tierras de México.

Fue hasta la gloriosa gesta revolucionaria de 1910, que volvieron a enarbolarse los principios perennes de justicia para el campesino y para el obrero, con los postulados de los Flores Magón, Madero, Zapata, Villa, Carranza, y muy especialmente durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, cuando se llevó a cabo la gloriosa reforma agraria.

Con la evolución de los tiempos, el cambio geopolítico después de la caída del bloque socialista, México entró de lleno a la modernización de sus leyes e instituciones, creando así en 1992 la Ley Agraria y los Tribunales Agrarios.

A lo largo de estos 25 años de aplicación de este nuevo modelo legal y de justicia, la Ley Agraria ha tenido sólo 11 reformas, para actualizarla según los cambios en la convivencia social.

Entrando de lleno a la materia de la presente iniciativa, como representante popular integrante del sector agrario, sabemos y conocemos de la compleja problemática que enfrentan diversos ejidos y comunidades, en el sentido de que la ocupación previa de tierras, bajo el pretexto de que se está tramitando la respectiva expropiación, lleva años e incluso décadas, cuando debiera ser una ocupación por lapso muy breve, situación que deja a los sujetos agrarios en completo estado de inseguridad jurídica, ya que materialmente no puede seguir ocupando ni trabajando sus tierras, pero al mismo tiempo, éstas no han sido expropiadas, es decir, están viviendo en una especie de "limbo" o "zona gris" que de manera injusta aprovechan las grandes compañías y corporaciones, muy especialmente las de la industria energética, minera y extractiva, así como diversas obras públicas de infraestructura.

Cabe señalar que la ocupación temporal es una figura que también se encuentra considerada por los artículos 19, 21, 26, así como 44 de la Ley Minera, siendo de relevancia, que este último precepto legal señala con claridad las causales para la declaración de insubsistencia de las resoluciones de ocupación temporal; así mismo, también se encuentra considerada bajo el nombre de "ocupación superficial" por los artículos 96, 101 y 103 de la Ley de Hidrocarburos. De igual modo, por los artículos 71, 74 y 76 de la Ley de la Industria Eléctrica.

El procedimiento de expropiación que establece la Ley Agraria en su artículo 93, debe tramitarse ante la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y habrá de hacerse por decreto presidencial que determine la causa de utilidad pública y los bienes por expropiar mediante indemnización.

En los casos en que la administración pública federal sea promovente, lo efectuara por conducto de la dependencia o entidad paraestatal que corresponda, según las funciones señaladas por la ley.

Por lo que hace al tema de la ocupación previa debe decirse en primera instancia que el artículo 94 último párrafo de la Ley agraria, dispone lo siguiente: "Los predios objeto de la expropiación sólo podrán ser ocupados mediante el pago o depósito del importe de la indemnización, que se hará de preferencia en el fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal o, en su defecto, mediante garantía suficiente".

De lo transcrito, pudiera concluirse que la ocupación de los bienes expropiados procede después de haberse realizado el pago de la indemnización correspondiente, sin embargo, la propia ley en su artículo 95 dispone en principio la prohibición de autorizar la ocupación previa de tierras aduciendo que, respecto de las mismas se tramita expediente de expropiación, sin embargo, la permite cuando los ejidatarios afectados o la asamblea, si se trata de tierras comunes, aprueben dicha ocupación.

Cuestión que es reafirmada por el Reglamento de la Ley Agraria al disponer en su artículo 66 que la ocupación previa de terrenos ejidales o comunales sólo podrá ser autorizada por la Asamblea, salvo que se trate de tierras formalmente parceladas, en cuyo caso se requerirá autorización escrita de los ejidatarios titulares de los derechos parcelarios correspondientes.

Así mismo dispone el citado ordenamiento que cuando se trate de la ocupación previa deberá suscribirse el convenio correspondiente, el que contendrá cuando menos lo siguiente:

I. La superficie a ocupar y su ubicación geográfica;
II. La contraprestación que se cubrirá por la ocupación, las modalidades de pago y la garantía de su cumplimiento, y
III. Las causas por las que puede rendirse el convenio, las bases para la devolución de la contraprestación y, en su caso, el pago de los daños derivados de la ocupación.

En la celebración del referido convenio debe intervenir la Procuraduría Agraria, quien solicita la inscripción del mismo al Registro Nacional Agrario.

No deberá pasarse por alto que cuando el procedimiento expropiatorio se cancele, se dará por terminado el convenio de ocupación previa, estando obligadas ambas partes al cumplimiento de las contraprestaciones convenidas para tal efecto, debiendo la promovente desocupar la superficie de que se trate, en el plazo que se haya determinado en el propio convenio o, en su defecto, en un plazo de treinta días, a partir del día siguiente en que se acuerde la cancelación.

Como dato importante debe decirse que tal figura ha tenido con el paso del tiempo grandes cambios, pues antes de la Ley Federal de Reforma Agraria del 16 de marzo de 1971, se permitía la ocupación previa de los bienes expropiados, y es

precisamente con dicha ley en la que en su artículo 127 se prohibía que se ocuparán los bienes expropiados antes del pago de indemnización correspondiente y recalcar que solo fue derogada.

Actualmente, tal y como se dijo anteriormente, la Ley Agraria en principio prohíbe que se ocupen previamente a la indemnización los bienes expropiados, existiendo la posibilidad de realizarse siempre que se cumplan con los requisitos antes señalados y que consideramos insuficientes.

Resulta de gran interés mencionar que respecto del tema, la Dra. Bertha Beatriz Martínez Garza, al analizar lo que se expresó en el diario de debates de la reforma de 1971, resalta la idea de mantener siempre la prohibición de ocupar previamente al pago de la indemnización las tierras que se pretenden expropiar, resaltando para ello la gran dependencia económica del ejidatario y su familia a las tierras que cultiva y que le propician los bienes necesarios para subsistir, así he apuntado lo siguiente:

> "...no puede tampoco desconocerse que el ejido en su conjunto y en lo particular la familia campesina sufre con la expropiación un perjuicio en sus derechos es necesario que el Estado, que el gobierno, que el Ejecutivo le otorgue a los campesinos las condiciones necesarias para que puedan no quedar volando sin patrimonio, sin la posibilidad real de sujetarse con mayor seguridad patrimonial en un medio en el cual ya están incorporados".

En efecto, de la anterior cita se desprende sin lugar a dudas la gran dependencia de los ejidatarios a las tierras expropiadas, pues éstas son las que permiten obtener los recursos necesarios para subsistir, resultando por ello necesario que se actualice la legislación agraria y se prohíba de nuevo la ocupación previa de los bienes a expropiar, o en su caso se establezca un mecanismo idóneo que asegure, en caso de llevarse a cabo una expropiación y se requiera la ocupación previa debido a la urgencia del caso, que los perjudicados con la misma puedan seguir

obteniendo los recursos necesarios para subsistir, pues de lo contrario se les dejaría en un estado de indefensión al no tener certeza de cuando se les pagará la indemnización que serviría para seguir sufragando los gastos que le permitan seguir subsistiendo.

Lo antes dicho cobra mayor importancia si se toma en cuenta que hoy en día existen manifestaciones de ejidatarios y comuneros, que lo que exigen es el pago de las expropiaciones realizadas por el Estado para realizar una obra pública (por ejemplo, caso de la carretera federal y de cuota de Cuernavaca), el cual después de empezar los trabajos e incluso de culminar la obra pública, no ha realizado el pago de la indemnización correspondiente, cuestión que resulta aún más importante pues se trata de una persona que siempre cuenta con los recursos necesarios para indemnizar a los particulares ya que año con año designa cierta cantidad de dinero para el pago de sus deudas, lo que podría indicar la existencia de actos de corrupción entre servidores del Estado y los encargados de permitir la ocupación previa de los bienes expropiados.

A lo anterior, considero no se contrapone que en términos del reglamento de la Ley Agraria antes citado, se establezca que en caso de la ocupación previa se llevará a cabo un convenio en el que se pactarán la contraprestación por la ocupación y su forma de pago y, en su caso el pago de daños y perjuicios, pues no debe perderse de vista que la gran mayoría de los ejidatarios son personas que necesitan de sus tierras para subsistir y que en caso de incumplimiento de dicho convenio, quedarían igual de indefensos al tener, en el mejor de los casos que reclamar el cumplimiento de los mismos ante la autoridad competente, trámites que evidentemente son largos y que no aseguran respuesta favorable para el perjudicado.

Por lo expuesto, es por lo que se hace evidente la necesidad de actualizar la legislación agraria con objeto de que **el convenio de ocupación sea obligatorio y**

no opcional como hasta ahora, además de dicho convenio deberá celebrarse antes de que se tramite el procedimiento expropiatorio.

Por las consideraciones antes expuestas el Diputado **Oscar García Barrón**, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, propone la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 95 de la Ley Agraria; para quedar en los siguientes términos:

Título Vigente	Propuesta
Artículo 95.- Queda prohibido autorizar la ocupación previa de tierras aduciendo que, respecto de las mismas, se tramita expediente de expropiación, a menos que los ejidatarios afectados o la asamblea, si se trata de tierras comunes, aprueben dicha ocupación.	**Artículo 95.-** Queda prohibido autorizar la ocupación previa de tierras aduciendo que, respecto de las mismas, se tramita expediente de expropiación. **La ocupación previa solo podrá llevarse a cabo a través del Convenio en que se plasmaran los acuerdos y compromisos establecidos con el núcleo si se trata de tierras de uso común o con el ejidatario si son tierras parceladas por parte de la promovente. Dicho convenio de ocupación previa será requisito obligatorio y deberá celebrarse previo a la tramitación del procedimiento expropiatorio de bienes ejidales y comunales.**

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

Establecidos los antecedentes y el contenido de la iniciativa, los integrantes de la Comisión de Reforma Agraria de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, suscriben el presente dictamen exponiendo las siguientes:

III. CONSIDERACIONES

Primera. Que la Comisión de Reforma Agraria, es competente para dictaminar la Iniciativa en comento, toda vez que fue turnada por la Mesa Directiva, debido a que la materia de la misma, corresponde a la Ley relacionada con la nomenclatura de esta Dictaminadora. Y da cuenta que dicha iniciativa cumple con los requisitos formales establecidos en el artículo 71 Fr. II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Segunda. Que tomando en consideración la vital relevancia del sector agrario, deviene irrebatible que la normatividad en materia agraria, debe procurar la mayor eficiencia en la atención a las reclamaciones y conflictos recaídos en los ejidos, comunidades y sujetos que habitan en ellas, habida cuenta de que la demora o el error en la solución de tales controversias suelen traer aparejados, la improductividad o deficiente aprovechamiento de la tierra, daños o pérdidas a las producciones y cosechas, y no son despreciables las afectaciones que pudieran acarrearse en el disfrute de los derechos fundamentales de los trabajadores del campo, resultando incuestionable que ello también puede tener impactos en el estado de las relaciones familiares e interpersonales y en la conciencia jurídica y la

cultura jurídica de parte importante de la población, pudiendo derivarse también repercusiones políticas.

Que del estudio y analisis de la exposición de motivos, con la que funda el iniciante su pretención de refomar el artículo 95 de la Ley Agraria, se desprende que la misma se encuentra motivada dentro de los acontecimientos, sociales, economicos, culturales y juridicos que forman parte de la vida diaria de los sujetos agrarios, por lo que en este orden ideas, habra de valorarse y hacerse algunas aclaraciones sobre la misma en las consideraciones subsecuentes.

Tercera. Que de la exposición de motivos se advierte confución entre las instituciones de derecho público, ocupación previa y ocupación temporal, lo cual puede atraer conflictos en cuanto a la interpretación normativa, debido a que como la propia exposición de motivos asegura:

> "...*Cabe señalar que la ocupación temporal es una figura que también se encuentra considerada por los artículos 19, 21, 26, así como 44 de la Ley Minera, siendo de relevancia, que este último precepto legal señala con claridad las causales para la declaración de insubsistencia de las resoluciones de ocupación temporal; así mismo, también se encuentra considerada bajo el nombre de "ocupación superficial" por los artículos 96, 101 y 103 de la Ley de Hidrocarburos. De igual modo, por los artículos 71, 74 y 76 de la Ley de la Industria Eléctrica."*[1]

En este sentido, el legislador iniciante asegura que la Ocupación Previa y la Ocupación Temporal son sinónimos, usados indistintamente en la legislación

[1] Exposición de Motivos de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforma el Artículo 95 de la Ley Agraria, Dip. Óscar García Barrón, publicado en la Gaceta Parlamentario de la Cámara de Diputados el 24 de Octubre de 2017.

mencionada en la cita anterior, sin embargo, esto no es así, por ello se reproducen los conceptos que la doctrina maneja para cada una,

Ocupación Previa: Es el acto por virtud del cual la dependencia o entidad promovente de una expropiación toma posesión de un bien ejidal o comunal, para realizar una función propia o para prestar un servicio público, atendiendo causas de fuerza mayor o prioritarios.

Ocupación Temporal: Es el acto administrativo por el cual el Estado, en forma transitoria, entra en posesión material, total o parcial, del bien de un particular, para satisfacer un requerimiento de utilidad pública y que da lugar al pago de la indemnización correspondiente.

De esta forma la ocupación previa, se debe entender, como figura exclusiva del Derecho Agrario, teniendo esta como antecedente la declaratoria de Expropiación que sobre el bien ejidal o comunal se habrá de ejecutar, ya que sin esta no podría configurarse su existencia, en tanto que la ocupación temporal se da en el ámbito de una relación de supra a subordinación en el gobernado y el gobernante que no necesariamente transita en el ámbito de la expropiación, sino que por el contrario una vez que termina el acto por el cual fue ocupado temporalmente el bien, la relación termina y transita de nueva cuenta a la esfera jurídica del titular originario.

Tercera. Que el convenio de ocupación previa actualmente es una figura que se encuentra debidamente regulada por el Reglamento de la Ley Agraria en materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, en su capítulo I del título tercero, en los artículos siguientes:

> **Artículo 56.-** Antes o durante la tramitación del procedimiento expropiatorio de bienes ejidales y comunales, la dependencia o entidad promovente podrá celebrar un convenio de ocupación previa con un núcleo agrario, o con los ejidatarios o comuneros titulares de derechos parcelarios, según se trate, a efecto de ocupar las tierras por el tiempo que dure la tramitación del

procedimiento expropiatorio o, en su caso, hasta que la Secretaría determine su cancelación.

Artículo 57.- El convenio de ocupación previa que, en su caso, se suscriba deberá contener cuando menos lo siguiente:

I. La superficie a ocupar y su ubicación geográfica;

II. Si la ocupación será a título gratuito o a título oneroso;

III. Las causas por las que puede rescindirse el convenio y el procedimiento para el pago de daños y perjuicios derivados de la ocupación previa de la superficie;

IV. Las constancias en donde se otorga el consentimiento de la ocupación previa por parte de los ejidatarios afectados o de la asamblea, si se trata de tierras de uso común;

V. En su caso, el señalamiento del tiempo en que la dependencia o entidad promovente, se compromete a iniciar el procedimiento expropiatorio ante la Secretaría, y

VI. El señalamiento de que la vigencia de la ocupación previa será por el tiempo que duré la tramitación del procedimiento expropiatorio.

En el caso de que la ocupación previa sea a título oneroso, el convenio también deberá prever lo siguiente:

I. La contraprestación en especie o en dinero o ambas, en su caso; que se cubrirá por el consentimiento de la ocupación, y

II. Las modalidades de pago y la garantía de su cumplimiento.

También las partes podrán determinar, si así lo convienen, un pago inmediato como anticipo y a cuenta de la indemnización que proceda una vez decretada la expropiación.

Artículo 58.- En la suscripción del convenio de ocupación previa deberá intervenir la Procuraduría, quien solicitará la inscripción del mismo al Registro.

Artículo 59.- Cuando el procedimiento expropiatorio se cancele, se dará por terminado el convenio de ocupación previa, estando obligadas las partes al cumplimiento de las contraprestaciones establecidas en el mismo.

La dependencia o entidad promovente deberá desocupar la superficie de que se trate, en un plazo de treinta días hábiles, contado a partir del día siguiente al que se le notifique el Acuerdo de cancelación del procedimiento expropiatorio, salvo que, durante dicho plazo, se celebre nuevo convenio de ocupación de la superficie que se ha venido ocupando. En este caso, la desocupación se realizará en los términos pactados en el nuevo instrumento y conforme lo dispone la Ley.

Cierto es que la Ley Agraria es omisa en cuanto a la mención que hace del convenio de ocupación previa, pues el artículo 95, solo señala la prohibición de la misma, a menos que exista la declaración de voluntad por parte del ejidatario o comunero, o bien la asamblea; por lo cual, quienes integran esta Comisión dictaminadora concuerdan con la idea del iniciante de reformar el artículo en cita, con la finalidad de dotar de mayor certidumbre a los sujetos agrarios.

Cuarta. Ahora bien, en cuanto al articulado propuesto, esta comisión considera que la redacción debe ser de distinta manera, para lo cual se presenta cuadro comparativo del texto vigente, la propuesta del legislador y el texto normativo propuesto por esta Comisión, de la siguiente manera:

Texto Vigente	Propuesta Dip. Óscar García Barrón	Propuesta Comisión Reforma Agraria
Artículo 95.- Queda prohibido autorizar la ocupación previa de tierras aduciendo que,	**Artículo 95.-** Queda prohibido autorizar la ocupación previa de tierras aduciendo que,	**Artículo 95.-** Queda prohibido autorizar la ocupación previa de tierras aduciendo que,

respecto de las mismas, se tramita expediente de expropiación, a menos que los ejidatarios afectados o la asamblea, si se trata de tierras comunes, aprueben dicha ocupación.	respecto de las mismas, se tramita expediente de expropiación. **La ocupación previa solo podrá llevarse a cabo a través del Convenio en que se plasmaran los acuerdos y compromisos establecidos con el núcleo si se trata de tierras de uso común o con el ejidatario si son tierras parceladas por parte de la promovente. Dicho convenio de ocupación previa será requisito obligatorio y deberá celebrarse previo a la tramitación del procedimiento expropiatorio de bienes ejidales y comunales.**	respecto de las mismas, se tramita expediente de expropiación, a menos que los ejidatarios afectados o la asamblea, si se trata de tierras comunes, aprueben dicha ocupación**, para lo cual deberá mediar convenio en el que se plasmen los acuerdos y compromisos a que habrán de obligarse ambas partes.** **Para la formalización del convenio aludido en el parrafo anterior, deberá intervenir la Procuraduría Agraria, quien además solicitará su inscripción en el Registro Agrario Nacional.**

Por lo antes expuesto, los integrantes de la Comisión de Reforma Agraria de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, y para los efectos, del artículo 72

de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someten a la consideración del Pleno de esta Honorable Asamblea el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO

Artículo Único.- Se reforma el artículo 95 de la Ley Agraria, para quedar como sigue:

Artículo 95.- Queda prohibido autorizar la ocupación previa de tierras aduciendo que, respecto de las mismas, se tramita expediente de expropiación, a menos que los ejidatarios afectados o la asamblea, si se trata de tierras comunes, aprueben dicha ocupación, **para lo cual deberá mediar convenio en el que se plasmen los acuerdos y compromisos a que habrán de obligarse ambas partes.**

Para la formalización del convenio aludido en el parrafo anterior, deberá intervenir la Procuraduría Agraria, quien además solicitará su inscripción en el Registro Agrario Nacional.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro a los 29 días del mes de noviembre de 2017.

CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Comisión de Reforma Agraria

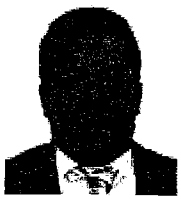
DICTAMEN EN SENTIDO POSITIVO DE LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 95 DE LA LEY AGRARIA.

Diputado	A favor	En contra	Abstencion
DIP. JESUS SERRANO LORA **PRESIDENTE** **MORENA-EDO MEX**			
DIP. OSCAR GARCIA BARRON SECRETARIO PRI-DURANGO			
DIP. ANTONIO AMARO CANCINO **SECRETARIO** **PRI-OAXACA**			
DIP. JOSE HUGO CABRERA RUIZ **SECRETARIO** **PRI- QUERETARO**			
DIP. FELIPE CERVERA HERNANDEZ **SECRETARIO** **PRI-YUCATAN**			

CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Comisión de Reforma Agraria

DICTAMEN EN SENTIDO POSITIVO DE LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 95 DE LA LEY AGRARIA.

Diputado	A favor	En contra	Abstención
DIP. HEIDI SALAZAR ESPINOSA SECRETARIA PRI-VERACRUZ			
DIP. CARLOS BELLO OTERO SECRETARIO PAN-MEXICO			
DIP. PATRICIA GARCIA GARCIA SECRETARIA PAN- AGUSCALIENTES			
DIP. ADAN PEREZ UTRERA SECRETARIO MOVIMIENTO CIUDADANO DISTRITO FEDERAL			
DIP. LÓPEZ ROBLERO UBERLY SECRETARIO  VERDE-CHIAPAS			

CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Comisión de Reforma Agraria

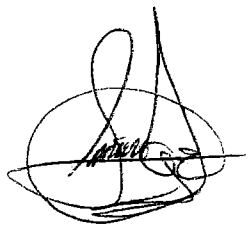
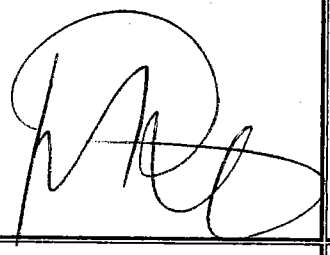
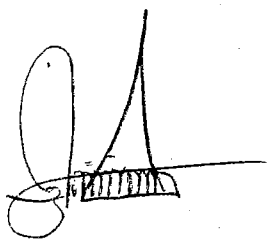
DICTAMEN EN SENTIDO POSITIVO DE LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 95 DE LA LEY AGRARIA.

Diputado	A favor	En contra	Abstención
DIP. SAMUEL ALEXIS CHACÓN MORALES INTEGRANTE PRI-CHIAPAS			
DIP. HECTOR BARRERA MARMOLEJO INTEGRANTE PAN-DISTRITO FEDERAL			
DIP. JOSE ERANDI BERMUDEZ MENDEZ INTEGRANTE PAN-GUANAJUATO			
DIP. IVETH BERNAL CASIQUE INTEGRANTE PRI- MEXICO			
DIP. OSWALDO GUILLERMO CHÁZARO MONTALVO INTEGRANTE PRI-VERACRUZ			

CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Comisión de Reforma Agraria

DICTAMEN EN SENTIDO POSITIVO DE LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 95 DE LA LEY AGRARIA.

Diputado	A favor	En contra	Abstención
DIP. LILIA ARMINDA GARCIA ESCOBAR INTEGRANTE PAN-PUEBLA			
DIP. RENE MANDUJANO TINAJERO INTEGRANTE PAN-GUANAJUATO			
DIP. DAVID MERCADO RUIZ INTEGRANTE PRI-GUANAJUATO			
DIP. NATALIA KARINA BARÓN ORTIZ INTEGRANTE MORENA -AOXACA			

DICTAMEN DE LA COMISION DE PESCA DE LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 43, 45, 46, 47, 88, 91, 102, 124 y 138 DE LA LEY GENERAL DE PESCA Y ACUACULTURA SUSTENTABLES, A CARGO DEL DIPUTADO ANTONIO TAREK ABDALÁ SAAD, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL DE LA LXIII LEGISLATURA.

HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión de Pesca de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, le fue turnado para su estudio y elaboración del Dictamen correspondiente, mediante oficio No. D.G.P.L. 63-II-6-2126, el expediente No.6825, que contiene la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 43, 45, 46, 47, 88, 91, 102, 124 Y 138 de la Ley General De Pesca y Acuacultura Sustentables, a cargo del Diputado Antonio Tarek Abdalá Saad, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

En virtud del análisis y estudio de la Iniciativa que se Dictamina, esta Comisión Ordinaria, con base en las facultades que nos confieren los artículos, 39 numerales 1 y 2 fracción XXXVI, 45, numeral 6, incisos e) y f), y numeral 7 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 80 numeral 1, 81 numeral 2, 82 numeral 1, 84 numeral 1, 85, 157 numeral 1 fracción I, 158 numeral 1, fracción IV, 162 y demás relativos, del Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, somete a consideración de los integrantes de esta Honorable Asamblea, el presente dictamen, de acuerdo con los siguientes:

ANTECEDENTES

A) En sesión ordinaria efectuada el día 28 de abril de 2017, el Diputado Antonio Tarek Abdalá Saad, presentó la Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los Artículos 43, 45, 46, 47, 88, 91, 102, 124 y 138 de la Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables.

B) Con fundamento en lo dispuesto en el Artículo 23, fracción f), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos

Mexicanos, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, en esa misma fecha, acordó turnar la iniciativa que nos ocupa, para análisis y dictamen, mismo que se recibió en la Comisión de Pesca el día 18 de mayo del mismo año.

C) Mediante oficio LXIII/CP/196/17 se solicitó a la Mesa Directiva prórroga para emitir el dictamen correspondiente, misma que fue otorgada mediante oficio No. D.G.P.L.63-II-6-2209, concediéndose plazo para dictaminar hasta el 30 de noviembre de 2017.

CONTENIDO DE LA INICIATIVA.

El objetivo de la iniciativa presentada por el Dip. Antonio Tarek Abdalá Saad es el prever incentivos para la constitución y operación de sociedades cooperativas pesqueras, así como prever estímulos fiscales para aquellas sociedades cooperativas cuya actividad preponderante sea la acuacultura para consumo humano.

El Diputado proponente expone que las sociedades cooperativas son un esquema mediante el cual, la acción conjunta y colectiva de un grupo de personas, pueden satisfacer de manera sencilla sus necesidades técnicas y económicas.

Refiere que el artículo 6º de la Ley General de Sociedades Cooperativas (LGSC), refiere como principios: Libertad de asociación y retiro voluntario de los socios; Administración democrática; Limitación de intereses a algunas aportaciones de los socios [se así se pactara]; Distribución de los rendimientos en proporción a la participación de los socios; Fomento de la educación cooperativa y de la educación en la economía solidaria; Participación en la integración cooperativa; Respeto al derecho individual de los socios de pertenecer a cualquier partido político o asociación religiosa; y Promoción de la cultura ecológica.

Explica que, en nuestro sistema jurídico, de conformidad con lo previsto por el artículo 21 de la Ley General de Sociedades Cooperativas, existen tres tipos de sociedades cooperativas: (i) de consumidores de bienes y/o servicios; (ii) de productores de bienes y/o servicios; y (iii) de ahorro y préstamo. Y que, el artículo 27 de dicha ley señala que las sociedades cooperativas de productores, son aquéllas cuyos miembros se asocian

para trabajar en común en la producción de bienes y/o servicios, aportando su trabajo personal, físico o intelectual.

El diputado iniciante considera desafortunado que, a pesar de su importancia y contra la práctica de otros países pesqueros, la Ley General de Sociedades Cooperativas aún no cuente con un capítulo específico relativo a las sociedades cooperativas pesqueras.

Lo anterior en virtud de que México tiene 11,122 kilómetros de litorales, lo cual representa un gran potencial de recursos pesqueros tomando en cuenta lo amplia que es nuestra zona económica exclusiva, que se extiende a lo largo de 200 millas náuticas contadas a partir de la línea de baja mar hacia mar adentro. Como bien lo menciona el artículo 46 de la Ley Federal del Mar, en la zona económica exclusiva, nuestro país tiene derechos exclusivos de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, ya sean renovables o no renovables, del lecho y el subsuelo del mar, y de las aguas suprayacentes. Lamentablemente, la producción pesquera de nuestro país no está suficientemente desarrollada.

Hace referencia al reporte "El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2016" de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura ("FAO" por sus siglas en inglés), en el que se informa que, en los últimos años contemplados en dicho informe, apenas hubo un ligero aumento de la producción pesquera en México.

Y que conforme lo muestra el mencionado informe de la FAO, en nuestro país ha habido una disminución del número de personas que se dedica a la pesca desde 2005, año en el que existían 279 mil personas que se dedicaban a la pesca o acuacultura en México. Desde ese año, no se ha incrementado la cantidad de pescadores, y en 2014 el número total de personas que se dedicaron a la pesca o acuacultura en nuestro país fue de 271 mil, lo que representa una disminución de cerca del 3 por ciento, cuando la tendencia mundial es la inversa, de 2005 a 2014, el número mundial de pescadores y acuicultores aumentó 10 por ciento.

Participa también que en ese mismo informe de la FAO se destaca que el consumo de pescado per cápita aumentará en todos los continentes, y en particular, se prevé que los mayores aumentos se produzcan en Brasil, Perú, Chile, China y México. Sin embargo, toda vez que la FAO prevé que

la producción nacional crezca de manera poco significativa, dicha organización estima que para 2025, las importaciones pesqueras anuales de nuestro país aumentarán en 84.3 por ciento respecto al promedio de los últimos años.

Advierte también que la misma FAO, en 2012, año internacional de las cooperativas, publicó un texto titulado "Las cooperativas en la pesca en pequeña escala: favorecer el éxito mediante el empoderamiento de la comunidad".3 En dicho texto, la FAO señaló que la pesca en pequeña escala aporta más de la mitad de las capturas mundiales de pesca continental y marina, en su mayoría destinadas a consumo humano, y emplea a más del 90 por ciento de los pescadores de captura en todo el mundo, y recomendó a los Estados parte apoyar la existencia de mecanismos, tales como políticas y estrategias especiales, que fomenten las cooperativas pesqueras.

Asimismo, en el Informe de la Conferencia mundial 2008 sobre la pesca en pequeña escala "Garantizar la pesca en pequeña escala: pesca responsable y desarrollo social unidos",4 publicado en 2009 por la FAO, se reconoció que "si bien por motivos históricos el término "cooperativas" puede tener connotaciones negativas, existe el reconocimiento general de que las cooperativas podrían aumentar l 96 a estabilidad y la capacidad de reacción de las comunidades pesqueras", ya que "las cooperativas pueden: i) incrementar el poder de los pescadores para negociar los precios con los intermediarios, ayudar a estabilizar los mercados, mejorar las prácticas y las instalaciones para después de la recolección, proporcionar la logística de la comercialización y la información, y facilitar inversiones en estructuras compartidas (como plantas de refrigeración e instalaciones de elaboración del pescado); ii) aumentar la competencia comercial al establecer sistemas de subasta; iii) servirse de su mayor poder de negociación para economizar mediante compras al por mayor de aparejos, motores, equipos y combustible, y conseguir más influencia ante el gobierno; y iv) facilitar planes de microcrédito para los pescadores, que reducirían su dependencia de los intermediarios y les darían más libertad en la elección de compradores."

Advierte que, tal como lo señala la FAO, una de las mayores amenazas para la sostenibilidad de los recursos pesqueros mundiales es la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. Así, es necesario que quede clara la participación de la Secretaría de Medio Ambiente en el artículo 124 de

la Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables, respecto a la inspección y vigilancia para verificar y comprobar el cumplimiento de dicha ley, cuando su participación así lo amerite, en coordinación con las Secretarías de Marina y de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Del mismo modo informa que, el jueves 01 de junio de 2006 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Navegación y Comercio Marítimos, que abrogó la Ley de Navegación publicada el 04 de enero de 1994, así como la Ley de Navegación y Comercio Marítimos publicada el 21 de noviembre de 1963. Así, a pesar de que la Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables fue publicada con posterioridad, durante su discusión en el Congreso de la Unión no se tomó en cuenta la abrogación de la Ley de Navegación a la cual aún se hace referencia en el artículo 46, por lo que es necesario adecuarlo para que haga referencia a la Ley de Navegación y Comercio Marítimos que sí está vigente.

Finalmente, hace mención que en virtud de los artículos Primero, Tercero, Cuarto y Quinto Transitorios del Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Desindexación del Salario Mínimo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2016 y que entró en vigor un día después, todas las menciones al salario mínimo como unidad de referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas, así como en cualquier disposición jurídica que emane de ellas, deberán entenderse referidas a la nueva Unidad de Medida y Actualización, creada mediante dicho decreto.

Y que, tras lo anterior, el Congreso de la Unión aprobó la Ley para determinar el valor de la Unidad de Medida y Actualización, la cual fue publicada el 30 de diciembre de 2016 en el Diario Oficial de la Federación. Así, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo Segundo Transitorio de dicha ley, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía publicó el pasado 10 de enero en el Diario Oficial de la Federación el cálculo y determinación del valor actualizado de la Unidad de Medida y Actualización, el cual está vigente a partir del 01 de febrero pasado.

Describe que, en la mencionada reforma Constitucional en materia de Desindexación del Salario Mínimo, se incluyó la obligación para el

Congreso de la Unión de realizar las adecuaciones que correspondan en las leyes y ordenamientos de su competencia, en un plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor de dicha reforma, las referencias al salario mínimo como unidad de referencia aún siguen en el artículo 138 de la Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables, por lo que deben sustituirse por la nueva Unidad de Medida y Actualización.

Por todo ello, considera necesario reformar la Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables para prever incentivos para la constitución y operación de sociedades cooperativas pesqueras, así como prever estímulos fiscales para aquellas sociedades cooperativas cuya actividad preponderante sea la acuacultura para consumo humano.

Para conseguir estos objetivos propone reformar los artículos 43, 45, 46, 47, 88, 91, 102, 124 y 138 de la Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables, del modo siguiente:

LEY GENERAL DE PESCA Y ACUACULTURA SUSTENTABLES	
TEXTO VIGENTE	**TEXTO QUE SE PROPONE**
ARTÍCULO 43.- El otorgamiento de concesiones y permisos, quedará sujeto a las modalidades que dicte el interés público, condicionado siempre a la disponibilidad y preservación del recurso de que se trate. La Secretaría basará sus decisiones en criterios de equidad social y en la información científica disponible del recurso pesquero. Asimismo, se otorgarán preferentemente a los habitantes de las comunidades locales, siempre y cuando utilicen artes de pesca autorizadas.	**ARTICULO 43.** El otorgamiento de concesiones y permisos, quedará sujeto a las modalidades que dicte el interés público, condicionado siempre a la disponibilidad y preservación del recurso de que se trate. La Secretaría basará sus decisiones en criterios de equidad social y en la información científica disponible del recurso pesquero. Asimismo, se otorgarán preferentemente a los habitantes **y sociedades cooperativas** de las comunidades locales, siempre y cuando utilicen artes de pesca autorizadas.

LEY GENERAL DE PESCA Y ACUACULTURA SUSTENTABLES	
TEXTO VIGENTE	**TEXTO QUE SE PROPONE**
En igualdad de circunstancias, tendrán preferencia las solicitudes de las comunidades indígenas. Cuando la concesión o permiso pueda afectar el hábitat de alguna comunidad indígena la autoridad deberá recabar el parecer de los representantes de dicha comunidad.	En igualdad de circunstancias, tendrán preferencia las solicitudes de **los habitantes y sociedades cooperativas de** las comunidades indígenas. Cuando la concesión o permiso pueda afectar el hábitat de alguna comunidad indígena la autoridad deberá recabar el parecer de los representantes de dicha comunidad. ... ...
ARTÍCULO 45.- ... ... La falta de resolución a la solicitud podrá implicar responsabilidades a los servidores públicos a quienes competa tal resolución, conforme a lo dispuesto en las leyes aplicables.	**ARTICULO 45.** ... ... La falta de resolución a la solicitud **será causa de responsabilidad administrativa para** los servidores públicos a quienes competa tal resolución, conforme a lo dispuesto en las leyes aplicables.
ARTICULO 46.- ... El concesionario o permisionario deberá tener siempre a bordo el documento que demuestre que la	**ARTICULO 46.** ... El concesionario o permisionario deberá tener siempre a bordo el documento que demuestre que la embarcación está autorizada para

LEY GENERAL DE PESCA Y ACUACULTURA SUSTENTABLES	
TEXTO VIGENTE	**TEXTO QUE SE PROPONE**
embarcación está autorizada para operar, la cual deberá tener matrícula y bandera mexicanas y estar registrada en el Registro Público Marítimo Nacional, en los términos de la Ley de Navegación, así como en el Registro Nacional de Pesca y Acuacultura.	operar, la cual deberá tener matrícula y bandera mexicanas y estar registrada en el Registro Público Marítimo Nacional, en los términos de la Ley de Navegación **y Comercio Marítimos**, así como en el Registro Nacional de Pesca y Acuacultura. ... ...
ARTÍCULO 47.- Para el otorgamiento de una concesión de un recurso pesquero por área, especie o grupo de especies para la pesca comercial, la Secretaría procederá conforme a lo siguiente: I. y II. ... III. Priorizará las solicitudes de habitantes de las comunidades locales y las que tengan un impacto benéfico en lo económico y social en la región; IV. Informará de la solicitud al Consejo Estatal de Pesca y Acuacultura, quien podrá emitir opinión respecto a la solicitud recibida y contará con quince días naturales para hacerla del conocimiento de Secretaría, y	**ARTICULO 47.** Para el otorgamiento de una concesión de un recurso pesquero por área, especie o grupo de especies para la pesca comercial, la Secretaría procederá conforme a lo siguiente: I. y II. ... III. Priorizará las solicitudes de habitantes **y sociedades cooperativas** de las comunidades locales **e indígenas, así como** las que tengan un impacto benéfico en lo económico y social en la región; IV. Informará de la solicitud al Consejo Estatal de Pesca y Acuacultura, quien podrá emitir opinión respecto a la solicitud recibida y contará con quince días

LEY GENERAL DE PESCA Y ACUACULTURA SUSTENTABLES	
TEXTO VIGENTE	**TEXTO QUE SE PROPONE**
V. ...	naturales para hacerla del conocimiento de **la** Secretaría**;** y V. ...
ARTÍCULO 88.- La Federación y las Entidades Federativas en el ámbito de sus respectivas competencias, diseñarán y aplicarán instrumentos económicos que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política acuícola.	**ARTICULO 88.** La Federación y las Entidades Federativas en el ámbito de sus respectivas competencias, diseñarán y aplicarán instrumentos económicos que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política acuícola. **Asimismo, el Congreso de la Unión y los Congresos de las entidades federativas deberán prever estímulos fiscales para aquellas sociedades cooperativas cuya actividad preponderante sea la acuacultura para consumo humano.**
ARTÍCULO 91.- La Secretaría podrá otorgar concesión para la acuacultura comercial en aguas de jurisdicción federal a personas físicas o morales, a solicitud del interesado y previo cumplimiento de los requisitos que se establezcan en el reglamento de esta Ley. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en otras disposiciones jurídicas aplicables.	**ARTÍCULO 91.** La Secretaría podrá otorgar concesión para la acuacultura comercial en aguas de jurisdicción federal a personas físicas o morales, a solicitud del interesado y previo cumplimiento de los requisitos que se establezcan en el reglamento de esta Ley. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en otras disposiciones jurídicas aplicables**, y respetando la preferencia establecida en el artículo 102 de esta Ley**."

LEY GENERAL DE PESCA Y ACUACULTURA SUSTENTABLES	
TEXTO VIGENTE	**TEXTO QUE SE PROPONE**
ARTÍCULO 102.- Las concesiones sobre aguas de jurisdicción federal, para construir, operar y explotar unidades de producción acuícola se otorgan preferentemente a los propietarios de los terrenos que colindan con dichos cuerpos de agua conforme al procedimiento que establezca el reglamento de esta Ley.	**ARTICULO 102.** Las concesiones sobre aguas de jurisdicción federal, para construir, operar y explotar unidades de producción acuícola se otorgan preferentemente a los propietarios de los terrenos que colindan con dichos cuerpos de agua, **así como a los habitantes y sociedades cooperativas de las comunidades locales,** conforme al procedimiento que establezca el reglamento de esta Ley.
ARTÍCULO 124.- Para verificar y comprobar el cumplimiento de esta Ley, sus disposiciones reglamentarias, las normas oficiales que de ella deriven, la Secretaría realizará los actos de inspección y vigilancia, por conducto de personal debidamente autorizado y con la participación de la Secretaría de Marina en los casos en que corresponda.	**ARTÍCULO 124.** Para verificar y comprobar el cumplimiento de esta Ley, sus disposiciones reglamentarias, las normas oficiales que de ella deriven, la Secretaría realizará los actos de inspección y vigilancia, por conducto de personal debidamente autorizado y con la participación de la Secretaría de Marina **y de la SEMARNAT** en los casos en que corresponda."
ARTÍCULO 138.- La imposición de las multas a que se refiere el artículo 133 se determinará en la forma siguiente: I. Con el equivalente de 10 a 100 días de salario mínimo vigente a	**ARTÍCULO 138.** La imposición de las multas a que se refiere el artículo 133 se determinará en la forma siguiente: I. Con el equivalente de 10 a 100 **veces el valor diario de la Unidad de Medida y**

LEY GENERAL DE PESCA Y ACUACULTURA SUSTENTABLES	
TEXTO VIGENTE	**TEXTO QUE SE PROPONE**
quien cometa las infracciones señaladas en las fracciones: VI, XXV del artículo 132;	**Actualización** a quien cometa las infracciones señaladas en las fracciones: VI, XXV del artículo 132;
II. Con el equivalente de 101 a 1,000 días de salario mínimo vigente a quien cometa las infracciones señaladas en las fracciones: I, II, V, VII, IX, XV, XVII, XVIII, XXI, XXII, XXIII, XXVI, XXVIII, XXXI del artículo 132;	II. Con el equivalente de 101 a 1,000 **veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización** a quien cometa las infracciones señaladas en las fracciones: I, II, V, VII, IX, XV, XVII, XVIII, XXI, XXII, XXIII, XXVI, XXVIII, XXXI del artículo 132;
III. Con el equivalente de 1,001 a 10,000 días de salario mínimo vigente a quien cometa las infracciones señaladas en las fracciones: VIII, XI, XII, XIV, XX, XXIV, XXVII, XXX del artículo 132, y	III. Con el equivalente de 1,001 a 10,000 **veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización** a quien cometa las infracciones señaladas en las fracciones: VIII, XI, XII, XIV, XX, XXIV, XXVII, XXX del artículo 132; y
IV. Con el equivalente de 10,001 a 30,000 días de salario mínimo vigente a quien cometa las infracciones señaladas en las fracciones: III, IV, X, XIII, XVI, XIX, XXIX del artículo 132.	IV. Con el equivalente de 10,001 a 30,000 **veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización** a quien cometa las infracciones señaladas en las fracciones: III, IV, X, XIII, XVI, XIX, XXIX del artículo 132.
Para la imposición de las multas servirá de base el salario mínimo vigente para el Distrito Federal al	Para la imposición de las multas servirá de base **el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización dada a conocer por el Instituto Nacional de**

LEY GENERAL DE PESCA Y ACUACULTURA SUSTENTABLES	
TEXTO VIGENTE	**TEXTO QUE SE PROPONE**
momento de cometerse la infracción. En caso de reincidencia se duplicará el monto establecido para cada una de las fracciones anteriores.	**Estadística y Geografía** al momento de cometerse la infracción. ..."

Tomando como base los elementos de información disponibles, así como la propuesta citada, la Comisión de Pesca se abocó a su estudio para cumplir con el mandato del Pleno de esta Cámara de Diputados con base en los siguientes:

CONSIDERANDOS.

Primero. En cuanto a la pesca se refiere, el marco regulatorio mexicano de los años treinta fomentaba que la pesca fuera una actividad con fuertes bases sociales cuyo producto era para bien de los mexicanos. Es así que 1928 a 1930, se dictaron las medidas para reservar zonas de explotación común para los pescadores ribereños y propiciar su agrupación otorgándoles el uso exclusivo de empresas comercializadoras destinadas a incrementar el valor comercial de las capturas, creándose esquemas de financiamiento especializado para su desarrollo, tanto en la fase de captura como de industrialización, comercialización y destino final.[1]
En 1992 desapareció el esquema de especies reservadas y se reorientó la explotación de las pesquerías hacia conceptos de conservación, ya que al ser el *mar en términos generales un bien público donde cualquier miembro de la sociedad* ***tiene igualdad de condiciones*** *para acceder y apropiarse de los recursos naturales que se encuentran en él. El acceso*

1 Disponible en la página de la Cámara de Diputados. Legislatura XL, Año II. Periodo Ordinario. Fecha 19471229. Número de Diario 40 (L40A2P1on040f19471229.xml) Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.

abierto a los recursos pesqueros constituye una condición necesaria y suficiente para la sobreexplotación de los recursos y el colapso de pesquerías, generando lo que en el ámbito de manejo de recursos naturales se ha dado en llamar "la tragedia de los comunes". Por ello es necesario establecer medidas de manejo pesquero que lleven a una explotación sostenible a largo plazo. El enfoque ecosistémico, relevante a todos los recursos naturales en general y a los pesqueros en particular, busca lograr dicha explotación sostenible.[2]

Segundo. Bajo el amparo de la Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables, así como de la Ley de Pesca abrogada, **se han otorgado permisos para la pesca a sociedades cooperativas, ya que éstas son personas jurídicas o morales a las que se refieren los párrafos primero y segundo del artículo 42 de la LGPAS**, el cual señala que la Secretaría podrá otorgar concesiones o permisos para la pesca o acuacultura comercial a personas físicas o **morales.** Con lo que las sociedades cooperativas tienen sus derechos salvaguardados en la misma, por lo que se consideran innecesarias las reformas propuestas a los artículos **43 y 47** de la Ley.

Tercero. En cuanto a la propuesta de reforma para el artículo 45, por la que se establece que la falta de resolución a las solicitudes de los productores pesqueros y acuícolas *"será causa de responsabilidad administrativa"* para los servidores públicos, no se considera conveniente, toda vez que el silencio administrativo no necesariamente obedece a una acto de negligencia por parte del servidor público, recordando que en el caso de la pesca extractiva más del 70% de las pesquerías comerciales están en niveles de explotación insustentables por lo que otorgar más permisos sin los estudios científicos necesarios [y que al menos requieren un año] ponen en riesgo las poblaciones pesqueras y, al fincar responsabilidad para los servidores públicos por la omisión en la respuesta podría constituir además, una violación al derecho humano al debido proceso [en este caso del servidor público] sin mencionar que no es la Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables (LGPAS) la idónea para fincar Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la que debe señalar las consecuencias administrativas y penales a los posibles infractores.

---

2 Fuente: Enfoque ecosistémico pesquero. Conceptos fundamentales y su aplicación en pesquerías de pequeña escala de América Latinahttp://www.fao.org/3/a-i4775s.pdf.

Cuarto. Respecto a la modificación propuesta para el artículo 88 que señala "el Congreso de la Unión y los Congresos de las entidades federativas deberán prever estímulos fiscales para aquellas sociedades cooperativas cuya actividad preponderante sea la acuacultura para consumo humano", debemos recalcar que en acciones que puedan implicar gasto público deberá tomarse en cuenta la valoración de Impacto Presupuestario que emita el Centro de Estudios de la Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, mismo que refiere que, si bien podría originarse un impacto recaudatorio negativo a partir de aquellos estímulos fiscales que pudiera crear el Congreso de la Unión para el ámbito federal, la iniciativa no precisa los criterios para su conformación por lo que **no sería factible su cuantificación**. No obstante, lo anterior, señala que el Servicio de Administración Tributaria (SAT) publicó en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 2016 la **Resolución de facilidades administrativas para los sectores de contribuyentes que en la misma se señalan para 2017,** en la que se contempla para las sociedades cooperativas de producción pesqueras y silvícolas la opción de dejar de observar el límite del valor anual de 200 Unidades de Medida y Actualización (UMA) establecido en el artículo 74 de la LISR[3] para exentar el impuesto sobre la renta por ingresos provenientes de sus actividades hasta por un monto de 20 veces el salario mínimo general elevado al año, por cada uno de los socios, **con lo que se encontraría cubierta la pretensión del legislador en ese sentido, resultando innecesaria la modificación propuesta.**

Quinto. En lo que respecta a la propuesta de modificación para el artículo 102, mediante el cual se pretende dar prioridad a los habitantes y sociedades cooperativas de las comunidades locales para las concesiones sobre aguas de jurisdicción federal, para construir, operar y explotar unidades de producción acuícola, se sugiere tomar en cuenta que **la Ley que regula y decide la prelación de uso** [con base en la disponibilidad

---

3 Fuente: SHCP, *Resolución de facilidades administrativas para los sectores de ,contribuyentes que en la misma se señalan para 2017*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 2017 http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5467141&fecha=26/12/2016 y *Aviso de las actividades cooperativas de producción que realicen exclusivamente actividades pesqueras o silvícolas, para dejar de observar el límite de 200 veces el salario mínimo http://www.sat.gob.mx/informacion_fiscal/tramites/solicitudes_avisos_diversos/Paginas/ficha_93_isr.aspx*

del agua] **es la Ley de Aguas Nacionales (LAN) y no la LGPAS**, como se señala en el artículo 16 de la LAN: "Esta ley establece las reglas y condiciones para el otorgamiento de las concesiones para explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, en cumplimiento a lo dispuesto en el Párrafo Sexto del Artículo 27 Constitucional." Además, son los organismos de cuenca los que sugieren a la Comisión Nacional del Agua el orden de prelación en el uso del agua como lo establece el párrafo tercero del artículo 22 de la Ley de Aguas Nacionales: "El Consejo de Cuenca en coordinación con el Organismo de Cuenca que corresponda, propondrá a la "Comisión "el orden de prelación de los usos del agua para su aprobación, el cual se aplicará en situaciones normales, para el otorgamiento de concesiones y asignaciones de la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, superficiales y del subsuelo". Por lo anterior, las reformas propuestas al artículo 102 y el 91 que hace referencia al mismo resultarían improcedentes.

Sexto. En lo concerniente a la propuesta de modificación del artículo 124 que, sugiere incluir a la SEMARNAT para realizar los actos de inspección y vigilancia, ya el artículo 9º de la misma LGPAS, otorga facultad a la SEMARNAT, para que lleve a cabo acciones de inspección y vigilancia como se señala a continuación: "En el ámbito de su competencia llevar a cabo la inspección y vigilancia de las actividades pesqueras y acuícolas y coordinarse con la Secretaría o la Secretaría de Marina de conformidad con las disposiciones aplicables". Por lo anterior resultaría innecesaria la modificación a la redacción actual del artículo en comento.

Séptimo. Finalmente, en la propuesta de modificación al artículo 138 mediante la cual se sustituye el concepto de "Salario Mínimo" (SM) por el de "Unidad de Medida y Actualización" que obedece a la reforma constitucional [publicada en el DOF el 27 de enero de 2016, mediante el cual se hace la desindexación o desvinculación del SM como medida para el pago de multas, cuotas y contribuciones, se considera viable en virtud que, el artículo cuarto transitorio del decreto señala: "el congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como las Administraciones Públicas Federales, Estatales, del Distrito Federal y Municipales deberán realizar las adecuaciones que correspondan en las leyes y ordenamientos de su competencia, según sea el caso, en un plazo máximo de un año contado a parir de la entrada en vigor de este Decreto, a efecto de eliminar las referencias al salario

mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia y sustituirlas por las relativas a la Unidad de Medida y Actualización".

Por lo anteriormente expuesto, los integrantes de la Comisión de Pesca de la Cámara de Diputados, consideramos que varias reformas de la iniciativa son viables y oportunas por lo que decidimos **aprobarla con modificaciones** y sometemos a consideración del Pleno de esta Honorable Asamblea el siguiente:

DECRETO POR EL QUE SE REFROMAN LOS ARTÍCULOS 47 Y 138 DE LA LEY GENERAL DE PESCA Y ACUACULTURA SUSTENTABLES.

ARTÍCULO ÚNICO. Se reforman los artículos 46, párrafo segundo; y 138 de la Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 46.- ...

El concesionario o permisionario deberá tener siempre a bordo el documento que demuestre que la embarcación está autorizada para operar, la cual deberá tener matrícula y bandera mexicanas y estar registrada en el Registro Público Marítimo Nacional, en los términos de la Ley de Navegación **y Comercio Marítimos**, así como en el Registro Nacional de Pesca y Acuacultura.

...

...

ARTÍCULO 138.- La imposición de las multas a que se refiere el artículo 133 se determinará en la forma siguiente:

I. Con el equivalente de 10 a 100 **veces la Unidad de Medida y Actualización** a quien cometa las infracciones señaladas en las fracciones: VI, XXV del artículo 132;

II. Con el equivalente de 101 a 1,000 **veces la Unidad de Medida y Actualización** a quien cometa las infracciones señaladas en las fracciones: I, II, V, VII, IX, XV, XVII, XVIII, XXI, XXII, XXIII, XXVI, XXVIII, XXXI del artículo 132;

III. Con el equivalente de 1,001 a 10,000 **veces la Unidad de Medida y Actualización** a quien cometa las infracciones señaladas en las fracciones: VIII, XI, XII, XIV, XX, XXIV, XXVII, XXX del artículo 132; y

IV. Con el equivalente de 10,001 a 30,000 **veces la Unidad de Medida y Actualización** a quien cometa las infracciones señaladas en las fracciones: III, IV, X, XIII, XVI, XIX, XXIX del artículo 132.

Para la imposición de las multas servirá de base **el valor de la Unidad de Medida y Actualización dada a conocer por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía** al momento de cometerse la infracción.

...

Transitorio

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

Ciudad de México, a 30 de noviembre de 2017.

DIPUTADO	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Próspero Manuel Ibarra Otero Presidente			
Efraín Arellano Núñez Secretario			
Paola Iveth Garate Valenzuela Secretaria			
José Luis Toledo Medina Secretario			
Víctor Ernesto Ibarra Montoya Secretario			
Jesús Antonio López Rodríguez Secretario			
Candelario Pérez Alvarado Secretario			
Blandina Ramos Ramírez Secretaria			

DIPUTADO	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Virgilio Mendoza Amezcua Secretario			
David Aguilar Robles Integrante			
Lucely Del Perpetuo Socorro Alpizar Carrillo Integrante			
Fidel Calderón Torreblanca Integrante			
Oswaldo Guillermo Cházaro Montalvo Integrante			
Moisés Guerra Mota Integrante			
Mario Ariel Juárez Rodríguez Integrante			
Wenceslao Martínez Santos Integrante			

DIPUTADO	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Nelly del Carmen Márquez Zapata Integrante			
Jisela Paes Martínez Integrante			
Esdras Romero Vega Integrante			
Sara Latife Ruíz Chávez Integrante			
Nancy Guadalupe Sánchez Arredondo Integrante			
Diego Valente Valera Fuentes Integrante			

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS EDUCATIVOS POR EL QUE SE APRUEBA CON MODIFICACIONES LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, SUSCRITA POR LA DIPUTADA MARÍA DEL ROSARIO RODRÍGUEZ RUBIO DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DE ACCIÓN NACIONAL E INTEGRANTES DE DIVERSOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

HONORABLE ASAMBLEA

La Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, de conformidad con lo enunciado en los artículos 50 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 39 y 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los artículos 80, 81, 82, 84, 85, 92, 95 numeral 3, 157, 158, 167, 176 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta Honorable Asamblea el presente:

DICTAMEN

I. ANTECEDENTES

1. En la sesión de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión celebrada el día 27 de abril de 2017, se presentó la Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Educación, suscrita por la Diputada María del Rosario Rodríguez Rubio

del Grupo Parlamentario del Partido de Acción Nacional e integrantes de diversos Grupos Parlamentarios en la LXIII Legislatura.

2. La Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó la iniciativa en comento a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente.

3. En sesión celebrada por el pleno de la Cámara de Diputados el 14 de noviembre de 2017, fue presentada la Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 7o. de la Ley General de Educación, por la Diputada Rosa Guadalupe Chávez Acosta del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura.

4. La Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó la iniciativa en comento a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente.

5. La Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos dio trámite de recibo e inició el análisis de las iniciativas.

II. DESCRIPCIÓN DE LAS INICIATIVAS

A. Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Educación, suscrita por la diputada María del Rosario Rodríguez Rubio, del PAN, e integrantes de diversos grupos parlamentarios

La iniciativa suscrita por la Diputada Rosario Rodríguez e integrantes de diversos Grupos Parlamentarios muestran interés por presentar una iniciativa que permita

armonizar la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) con la Ley General de Educación (LGE), además de dar cumplimento al segundo transitorio de la LGDNNA que a la letra dice: "el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, realizarán las modificaciones legislativas conforme a lo dispuesto en el presente Decreto, dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a su entrada en vigor".

En ese tenor, no es necesario modificar toda la legislación en materia de educación, sino únicamente aquellas normas contrarias o conceptos que son obsoletos a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Asimismo, en estas reformas se toma en consideración lo que plantean los tratados internacionales y los preceptos de la Convención de los Derechos del Niño.

Cabe señalar, que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las personas gozarán de diversos derechos humanos y garantías reconocidos en los primeros 29 artículos de la Ley Suprema del Sistema Jurídico Mexicano, así como en los Tratados Internacionales. "Los derechos humanos son un conjunto de preceptos que dan un valor inherente a las personas, como seres individuales y sociales, y que son indispensables para su desarrollo integral". Dichas prerrogativas están determinadas bajo los principios de universalidad (para todas las personas sin distinción alguna), interdependencia (vinculación entre los derechos), indivisibilidad (son inherentes a la persona) y progresividad.

La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes se creó en el 2014, abrogando la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. La nueva Ley tiene por objeto el reconocimiento de las niñas, niños y adolescentes como titulares de derecho, además de establecer principios rectores y criterios para orientar la política nacional en materia de derechos, y sentar las bases generales de las líneas de acción para la participación de los

sectores de la sociedad en protección y ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes (artículo 1, LGDNNA).

En la Convención sobre los Derechos del Niño, del 20 de noviembre de 1989, "la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) adquirió la encomienda de trabajar en pro de los derechos humanos y de la educación a partir de dos grandes principios: el interés superior del niño y la no discriminación".

Son derechos de las niñas, niños y adolescentes, de manera enunciativa y no limitativa: "la vida, la identidad, vivir en familia, educación, bienestar y sano desarrollo integral, seguridad social, descanso y esparcimiento, libertad de expresión, participación, acceso a las tecnologías de la información y comunicación, entre otros".

Uno de los derechos esenciales para las niñas, niños y adolescentes es la educación, se "tiene derecho a una educación de calidad que contribuya al conocimiento de sus propios derechos y, basada en un enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva, que garantice el respeto a su dignidad humana; el desarrollo armónico de sus potencialidades y personalidad, y fortalezca el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, en los términos del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Educación y demás disposiciones aplicables" (artículo 57, LGDNNA). Para ello, en el derecho a la educación se consideran principalmente a cuatro sujetos: el Gobierno, el estudiante, los padres de familia y los docentes.

Es importante señalar que se han llevado a cabo diversas modificaciones a la Ley General de Educación, las cuales permiten el avance del respeto, protección y promoción del derecho a la educación para todos, de manera equitativa y con calidad. En la LXIII Legislatura se aprobaron dos reformas importantes: una publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 22 de marzo de 2017

sobre revalidación de estudios, en la que se garantiza el derecho a la educación básica y media superior a la población que está en tránsito en el Sistema Educativo Nacional y a la que carece de documentos académicos o de identidad. Además, las autoridades educativas instrumentarán medidas para una educación de calidad para aquellas personas que pertenezcan "a grupos y regiones con mayor rezago educativo, dispersos o que enfrentan situaciones de vulnerabilidad por circunstancias específicas de carácter socioeconómico, físico, mental, de identidad cultural, origen étnico o nacional, situación migratoria o bien, relacionadas con aspectos de género, preferencia sexual, creencias religiosas o prácticas culturales". Otra de las reformas, se publicó en el DOF el 01 de junio de 2016 referente a la Educación Inclusiva, estableciendo los derechos en materia educativa de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes que requieren educación especial.

Por tanto, la iniciativa presenta una "actualización del marco regulatorio en materia de los derechos de niñas, niños y adolescentes, para que favorezca la implementación de una política integral más acorde a la realidad de éste grupo específico de personas".

B. Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 7o. de la Ley General de Educación

La Iniciativa presentada por la Diputada Rosa Guadalupe Chávez Acosta, tiene como propósito "continuar con la tarea de armonización y el perfeccionamiento del marco jurídico mexicano, a efecto de proteger efectivamente a las y los menores de edad", y de esta manera "dar cumplimiento al mandato de la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes", publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2014, la cual establece, entre otros,

el derecho de este grupo poblacional a una vida libre de violencia y a la integridad personal.

La Diputada iniciante en sus consideraciones manifiesta que "las niñas, los niños y los adolescentes en México, tienen altas probabilidades de convertirse en víctimas y de ver vulnerados sus derechos", por lo cual resulta necesario "prevenir, informar y educar a las niñas, niños y adolescentes de manera adecuada a su edad y cultura", así como "proteger efectivamente a las y los menores de edad."

En la exposición de motivos se hace referencia al artículo 47 del citado ordenamiento, que establece que las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, están obligadas a tomar las medidas necesarias para prevenir, atender y sancionar los casos en que niñas, niños o adolescentes se vean afectados por diversos tipos y modalidades de violencia, así como por el cometimiento de una serie de tipos penales que el referido artículo se enuncian.

De igual manera, señala que las leyes generales, federales y de las entidades federativas deberán establecer las disposiciones que orientarán las políticas de prevención, además de la protección, atención, sanción y erradicación de los supuestos de violencia y tipos penales.

En el texto argumentativo se expone que dicho ordenamiento establece en el artículo transitorio SEGUNDO, lo siguiente: "El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, realizarán las modificaciones legislativas conforme a lo dispuesto en el presente Decreto, dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a su entrada en vigor".

La legisladora plantea la problemática de que la Ley General de Educación no se ha armonizado con la Ley General de Los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en diversos temas prioritarios, como son: "el derecho de las y los menores de 18 años a una vida libre de violencia y a la integridad personal; y lo correspondiente a la implementación de las medidas preventivas que las autoridades, entre ellas la educativa, están obligadas a llevar a cabo, a efecto de evitar conductas delictivas aberrantes que afectan y ponen en riesgo inminente a la niñez y adolescencia mexicana."

Advierte que "la realidad que viven niñas, niños y adolescentes en México es alarmante en todos los sentidos, particularmente la vulnerabilidad a que están sujetos, la cual se evidencia en: pobreza y la consecuente falta de oportunidades; violencia y abuso; así como falta de protección efectiva de sus derechos por parte del Estado."

Asimismo, en el cuerpo de la iniciativa, se presentan una serie de estadísticas relativas a la **realidad de las y los menores de edad en México y se citan declaraciones relevantes en torno al tema, tales como las del** representante en México del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Christian Skoog, con la afirmación de que "hay avances en el combate a las brechas de bienestar que enfrentan niños y adolescentes mexicanos, sin embargo, falta hacer un mayor esfuerzo para transformar sus vidas".

Del mismo modo, se hace referencia al Informe Anual de Actividades de Unicef 2016, en el que se señala que "uno de los principales focos rojos que enfrenta la niñez mexicana es la violencia, tanto en el hogar como en los espacios públicos. Conforme a los datos difundidos en dicho documento, seis de cada 10 niños de 1 a 14 años han experimentado algún método violento de disciplina infantil en su hogar, y destaca que en 2015 se registraron mil 57 homicidios de menores, lo que representa 2.8 homicidios cada día."

Destaca la aseveración de que México "cuenta con instituciones públicas muy fuertes y con leyes de avanzada en materia de derechos de la infancia, pero falta hacer un mayor esfuerzo, pues ante las condiciones de pobreza, inseguridad y falta de acceso a una educación y salud de calidad se necesita seguir trabajando."

La propuesta de iniciativa presentan datos emitidos por el Índice de Peligros para la Niñez de acuerdo con la asociación Save the Children, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Asociación para el Desarrollo Integral de las personas violadas, A.C. (ADIVAC), la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Departamento de Estado de Estados Unidos (EU) y La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), La Comisión Interamericana de Derechos humanos, por el Consejo Nacional contra las Adicciones, del Instituto Nacional de Psiquiatría, entre otros organismos e instituciones.

El cuerpo argumentativo expone una amplia gama de problemáticas y delitos que aquejan a las niñas, niños y adolescentes en México, entre las que destacan: embarazos adolescentes; abuso sexual, violencia física, verbal y emocional, explotación sexual, explotación laboral, contagio de enfermedades de transmisión sexual, corrupción de menores, sustracción de menores, trata de personas, adopción ilegal, matrimonio forzoso, tráfico de órganos, experimentación biomédica ilícita, pobreza, falta de escolarización, adicciones, maltrato, crimen organizado, narcotráfico, mismas que afectan gravemente el desarrollo físico, social y psico-emocional de las niñas, niños y adolescentes.

III. CUADROS COMPARATIVOS

A. Con base en los anteriores argumentos, la Diputada Rosario Rodríguez propone la siguiente iniciativa con Proyecto de Decreto:

Texto vigente de la Ley General de Educación	Propuesta
Artículo 2o.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación de calidad en condiciones de equidad, por lo tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso, tránsito y permanencia en el sistema educativo nacional, con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicables. La educación es medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar a mujeres y a hombres, de manera que tengan sentido de solidaridad social.	**Artículo 2.-** Todo individuo tiene derecho a recibir educación de calidad en condiciones de equidad, por lo tanto, **las autoridades federal y locales en el ámbito de sus respectivas competencias, deben garantizar que** todos los habitantes del país **tengan** las mismas oportunidades de acceso, tránsito y permanencia en el sistema educativo nacional, **bajo los criterios de asequibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad**, con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicables. **En la aplicación de esta Ley y de las normas derivadas de ella, las autoridades educativas deberán observar en todo momento el interés superior de la niñez.** ... ...
Artículo 4o.- Todos los habitantes del país deben cursar la educación preescolar, la primaria y la secundaria. Es obligación de los mexicanos hacer que sus hijas, hijos o pupilos menores de edad cursen la educación preescolar, la primaria, la secundaria y la media superior.	**Artículo 4.-** Todos los habitantes del país deben cursar la educación preescolar, la primaria, la secundaria **y la media superior.** Es obligación **de quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia de niñas, niños y adolescentes, asegurar que cursen** la educación preescolar, la primaria, la secundaria y la media superior.
(Sin correlativo)	**Artículo 11 Bis. - Para efectos de la presente Ley se entenderá por:** **I. Acoso escolar, al maltrato verbal, psicológico o físico entre los alumnos,**

Texto vigente de la Ley General de Educación	Propuesta
	que se realiza de forma reiterada a lo largo de un tiempo determinado. Es una agresión metódica y sistemática, en la que el agresor somete a la víctima, a través del silencio, la manipulación, la indiferencia y bajo la complicidad de otros compañeros. **II.- Educación inclusiva, las acciones que buscan atender las necesidades de aprendizaje de todas las niñas, niños y adolescentes, con especial énfasis en aquellos que son vulnerables a la discriminación y la exclusión social.** **III. Normalidad mínima, el conjunto de condiciones indispensables que deben cumplirse en cada escuela para el buen desempeño de la tarea docente y el logro del aprendizaje de los educandos.**
Artículo 13.- Corresponden de manera exclusiva a las autoridades educativas locales, en sus respectivas competencias, las atribuciones siguientes: **I.-** Prestar los servicios de educación inicial, básica incluyendo la indígena, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros, **I Bis.- a IX.- ...**	**Artículo 13.-** ... **I.** Prestar los servicios de educación inicial, básica incluyendo la indígena, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros **en condiciones de normalidad mínima,** **I Bis.- a IX.- ...**
Artículo 14.- Adicionalmente a las atribuciones exclusivas a las que se refieren los artículos 12 y 13, corresponde a las autoridades educativas federal y locales de manera concurrente, las atribuciones siguientes: **I.-** a **XII Quáter.- ...** **XII Quintus.-** Instrumentar un sistema accesible a los ciudadanos y docentes para la presentación y seguimiento de quejas y sugerencias respecto del servicio público educativo, y	**Artículo 14.- ...** **I.-** a **XII Quáter.- ...** **XII Quintus.-** Instrumentar un sistema accesible a los ciudadanos y docentes para la presentación y seguimiento de quejas y sugerencias respecto del servicio público educativo; **XII Sextus.- Elaborar protocolos de actuación sobre situaciones de acoso o violencia escolar para el personal y para quienes ejerzan la patria potestad,**

Texto vigente de la Ley General de Educación	Propuesta
XIII.- Las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables. ...	**tutela o guarda y custodia de niños, niñas y adolescentes, y** **XIII.- ...** ...
Artículo 33.- Para cumplir con lo dispuesto en el artículo anterior, las autoridades educativas en el ámbito de sus respectivas competencias llevarán a cabo las actividades siguientes: **I.** Atenderán de manera especial las escuelas en que, por estar en localidades aisladas, zonas urbanas marginadas o comunidades indígenas, sea considerablemente mayor la posibilidad de atrasos o deserciones, mediante la asignación de elementos de mejor calidad, para enfrentar los problemas educativos de dichas localidades; **II.- a XVII.- ...** ...	**Artículo 33.- ...** **I.** Atenderán de manera especial **a la comunidad escolar** y a las escuelas en que, por estar en localidades aisladas, zonas urbanas marginadas o comunidades indígenas, sea considerablemente mayor la posibilidad de atrasos o deserciones, mediante la asignación de elementos de mejor calidad, para enfrentar los problemas educativos de dichas localidades; **II.- a la XVII.- ...** ...
Artículo 75.- Son infracciones de quienes prestan servicios educativos: **I.- a XV.-** ... **XVI.-** Expulsar, segregar o negarse a prestar el servicio educativo a personas con discapacidad o que presenten problemas de aprendizaje o condicionar su aceptación o permanencia en el plantel a someterse a tratamientos médicos específicos, o bien, presionar de cualquier manera a los padres o tutores para que acudan a médicos o clínicas específicas para su atención, y **XVII.-** Incumplir con las medidas correctivas derivadas de las visitas de inspección.	**Artículo 75.-** ... **I.- a XV.-** ... **XVI.-** Expulsar, segregar o negarse a prestar el servicio educativo a personas con discapacidad o que presenten problemas de aprendizaje o condicionar su aceptación o permanencia en el plantel a someterse a tratamientos médicos específicos, o bien, presionar de cualquier manera a los padres o tutores para que acudan a médicos o clínicas específicas para su atención; **XVII.-** Incumplir con las medidas correctivas derivadas de las visitas de inspección, **y** **XVIII.- Realizar, promover, propiciar, tolerar o no denunciar actos de acoso o violencia escolar, conforme a lo dispuesto en esta Ley y demás disposiciones aplicables.**

Texto vigente de la Ley General de Educación	Propuesta
Artículo 76.- Las infracciones enumeradas en el artículo anterior se sancionarán con: **I.- y II.- ...** **III.-** En el caso de incurrir en las infracciones establecidas en las fracciones XIII y XIV del artículo anterior, se aplicarán las sanciones establecidas en las fracciones I y II de este artículo, sin perjuicio de las penales y de otra índole que resulten. **...**	**Artículo 76.** Las infracciones enumeradas en el artículo anterior se sancionarán con: **I.- y II.- ...** **III.-** En el caso de incurrir en las infracciones establecidas en las fracciones XIV, **XV y XVIII** del artículo anterior, se aplicarán las sanciones establecidas en las fracciones I y II de este artículo, sin perjuicio de las penales y de otra índole que resulten. **...**

B. Con base en los anteriores argumentos, la Diputada Rosa Chávez propone la siguiente iniciativa con Proyecto de Decreto:

Texto vigente de la Ley General de Educación	Propuesta
Artículo 7o.- ... **I. a XV. ...** **XVI.-** Realizar acciones educativas y preventivas a fin de evitar que se cometan ilícitos en contra de menores de dieciocho años de edad o de personas que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho o para resistirlo.	**Artículo 7o.- ...** **I. a XV. ...** **XVI.-** Realizar acciones educativas y preventivas, a fin de **propiciar el autocuidado y concientización de las niñas, niños y adolescentes, tomando en cuenta su edad y grado escolar, sobre los diferentes delitos de los que pueden ser objeto, particularmente, aquellos que atentan contra su integridad y dignidad humana, tales como descuido, negligencia, abandono o abuso físico, psicológico o sexual; corrupción de personas; trata de personas, abuso sexual infantil, explotación sexual infantil con o sin fines comerciales, o cualquier otro tipo de explotación, y demás conductas punibles establecidas en las**

Texto vigente de la Ley General de Educación	Propuesta
	disposiciones aplicables; tráfico de menores; el trabajo antes de la edad mínima de quince años y el trabajo en adolescentes mayores de 15 años que pueda perjudicar su salud, su educación o impedir su desarrollo físico o mental, explotación laboral, las peores formas de trabajo infantil, así como el trabajo forzoso, en los términos que los establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las demás disposiciones aplicables; así como la incitación o coacción para que participen en la comisión de delitos o en asociaciones delictuosas, en conflictos armados o en cualquier otra actividad que impida su desarrollo integral.

IV. CONCLUSIONES DEL FORO PARA EL ANÁLISIS DE LA INICIATIVA DE ARMONIZACIÓN DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN (LGE) CON LA LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES (LGDNNA)

Como parte del acuerdo de la Junta Directiva de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, se estableció llevar a cabo un Foro para el proceso de dictaminación de la Iniciativa. El Foro se realizó el día 06 de septiembre del presente año, con la finalidad de conocer la opinión de especialistas en la materia y con ello, enriquecer el trabajo para el estudio y elaboración del dictamen. La estructura del Foro incluyó tres mesas de diálogo:

la primera, con autoridades; la segunda, con académicos; y la tercera, con organizaciones de la sociedad civil.

Las valoraciones y los discernimientos de especialistas, de funcionarios del Ejecutivo Federal, de universidades e instituciones de educación superior y de representantes de Asociaciones Civiles, fueron los siguientes:

INAUGURACIÓN

1. Diputada Hortensia Aragón Castillo, Presidenta de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos

- La Iniciativa que se presenta es un trabajo en conjunto con la Comisión de Educación del Senado de la República, en la cual se plantea una actualización del marco regulatorio de la Ley General de Educación con el fin de que los aspectos conceptuales y normativos permitan la correcta aplicación de la Ley, y a su vez, favorezca la elaboración de políticas públicas en materia de promoción, protección y garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

- La iniciativa tiene como objetivo:

  Primero. Incorporar el principio de Interés Superior de la Niñez como eje rector en la aplicación de la ley y de las normas derivadas de ella, y que las autoridades deben considerar en la satisfacción del derecho a la educación.

  Segundo. Determinar, como atribución de las autoridades Federal y locales de manera concurrente, la elaboración de protocolos de actuación sobre situaciones de acoso o violencia escolar. Además

de establecer como infracción de quienes prestan servicios educativos el "realizar, promover, propiciar, tolerar o no denunciar actos de acoso o violencia escolar, conforme a lo dispuesto en esta Ley y demás disposiciones aplicables".

Tercero. Incluir los términos de "acoso escolar" y de "educación inclusiva", como una forma de que la Ley sea específica y funcione como un referente en el contexto educativo.

Cuarto. Establecer los cuatro criterios de asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, para valorar el grado de cumplimiento del derecho a la educación. Que las autoridades responsables aseguren una educación gratuita, obligatoria, inclusiva y de calidad para todos los niños y niñas en edad escolar.

2. Senador Juan Carlos Romero Hicks, Presidente de la Comisión de Educación del Senado de la República

- El 04 de diciembre de 2014 se promulgó la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. Esta iniciativa fue recibida en el Senado de la República, y de manera inédita, seis comisiones del Senado articularon su proceso y se aprobó por unanimidad. Esta Ley de vanguardia que estaba pendiente y que se construyó entre todos, marcó un segundo transitorio para que, a mediados de junio de 2015 a 180 días naturales, se expidieran las armonizaciones necesarias. Y esto implica alrededor de 22 leyes, al menos. En el caso educativo, se reconoce que estamos en falta, se está reconociendo y ahora se está corrigiendo.

- En un proceso de cordialidad republicana, han trabajado las Comisiones de Educación del Senado y de la Cámara de Diputados, para poder ir juntos en este procesamiento. Aunque no es un método de conferencia

acordado, si lo es de manera informal. En estos trabajos, que van más allá de partido y de ideología, estamos hablando casi del 40% de la población, tenemos que preguntar, ¿cuánto vale el sueño de una niña, de un niño, de un adolescente?, el cual no encuentra educación o que no encuentra la vigencia de los 20 derechos que la Ley le reconoce.

- Destacó tres aspectos a considerar, primero, el principio de mayor jerarquía es el de Interés Superior de la Niñez y ese es el espíritu que nos mueve. Segundo, una parte que la ley no alcanza a clarificar y que tendrá que desarrollar protocolos es la restitución de los derechos. Se establece el qué, pero no se establece el cómo y se debe tener mucho cuidado para que en la armonización cómo se puede incorporar esto último de manera plena. Y tercero, tiene que ver con el capítulo educativo que son en particular los artículos 57, 58 y 59 de la LGDNNA. ¿Qué significa la armonización? No es cortar y pegar, es ir más allá de lo que ya existe en la Ley General de Educación y en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, es ver el régimen jurídico de las relaciones y ver cómo le vamos a hacer con la vigencia real de los derechos; consiste entonces, en hacer algunas modificaciones buscando líneas comunes, pero sobretodo una nivelación jurídica significativa. Hay una serie de aspectos, que tienen que ver con la Ley que se va a analizar, por ejemplo, el concepto de "acción afirmativa" que garantice el derecho a la educación a estas personas con mayor rezago educativo, hay una gran cantidad de contrastes de luces y sombras, al respecto.

3. Lic. Miguel Augusto Castañeda Fernández, Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Educación Pública

- El artículo Tercero Constitucional garantiza que toda persona tiene derecho a recibir educación de calidad, el citado derecho también es

mencionado en el sexto párrafo del artículo Cuarto de la Ley fundamental, el cual relaciona la educación con el Principio del Interés Superior de la Niñez, retomando lo dispuesto por el artículo 3.1 de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, y que a la letra establece: "en todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del Interés Superior de la Niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades, de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral". Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez. Este principio dispone una limitación, una obligación y una prescripción de carácter imperativo de las autoridades, pues debe entenderse como la satisfacción integral de los derechos de los infantes.

- La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes reconoce a las niñas, niños y adolescentes como titulares de un amplio catálogo enunciativo de derechos. Por lo que se refiere a la materia educativa, destaca el derecho a la educación de calidad en congruencia con lo previsto por el artículo Tercero Constitucional y sus leyes reglamentarias. Asimismo, en su capítulo décimo primero denominado del derecho a la educación, establece diversas obligaciones a cargo de las autoridades educativas de los distintos niveles de gobierno.

- Es importante puntualizar, que el texto vigente de la Ley General de Educación ya contiene disposiciones que tienen como propósito atender de manera prioritaria a los menores de edad, como lo son, los fines de educación que se imparten en el país. En el artículo séptimo fracción XV, se establece la difusión de los derechos y deberes de niñas, niños y adolescentes y las formas de protección con que cuentan para ejercitarlos. En la impartición de educación a menores de edad deben tomarse medidas para asegurar la protección y el cuidado necesarios para

preservar su integridad física, psicológica y social (artículo 42, primer párrafo). Obliga a las autoridades educativas a brindar cursos a quienes laboran en las escuelas, personal docente y administrativo, sobre los derechos de los educandos y la obligación que tienen al estar encargados de su custodia de protegerlos contra toda forma de maltrato, perjuicio, daño, agresión, abuso, trata o explotación (artículo 42, segundo párrafo).

- Se considera que el contenido de la iniciativa que hoy nos reúne es idóneo para complementar el marco jurídico existente, dentro del cual se consideran de especial relevancia las siguientes propuestas:

    - Establecer expresamente que las autoridades educativas deben observar el principio de interés superior de la niñez en la aplicación de la Ley.

    - Obligar a las autoridades educativas locales a prestar los servicios de educación básica en condiciones de normalidad mínima.

    - Facultar a las autoridades educativas para elaborar protocolos para casos de acoso y violencia escolar.

    - Incorporar de manera complementaria y en beneficio de las niñas, niños y adolescentes, las propuestas anteriormente enunciadas.

4. Mtra. Pressia Arifin-Cabo, Representante Adjunta de UNICEF en México

- La educación a la que tienen derecho todas las niñas, niños y adolescentes, debe prepararles para la vida y permitirles acceder a todos sus derechos humanos. La educación va más allá de la escolarización oficial y engloba experiencias vitales y procesos de aprendizaje que

ayudarán a los niños a desarrollar su personalidad, sus aptitudes y sus capacidades.

- Al asegurar el derecho a la educación de los más de 39 millones de niñas, niños y adolescentes que viven en México, transformamos sus vidas y al país.

- Desde la promulgación de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en diciembre de 2014, UNICEF ha acompañado al Gobierno de México, para su implementación tanto a nivel federal como local. Por esta razón, desde UNICEF consideramos fundamental la armonización entre la LGE y la LGDNNA. Hoy se forma parte del primer ejercicio de armonización de una ley general, buscando garantizar un derecho tan importante como es la educación.

- Se considera oportuno que el proceso de armonización incluya temas como:

    1. Garantizar que los 1.3 millones de niños que no asisten a educación preescolar y los 263 mil niños que no acuden a la escuela primaria, lo hagan. Que los 2.3 millones de adolescentes que no van a la escuela, principalmente por cuestiones económicas, puedan concluir su educación.

    2. Realizar acciones para promover el regreso a la escuela de todos los niños, niñas y adolescentes, y detectar las razones por las cuales algunos la han abandonado. En México 600 mil niños, niñas y adolescentes están en riesgo de salir del sistema educativo de manera prematura.

    3. Mejorar la calidad de la educación y la profesionalización de las y los docentes de educación preescolar, básica y media superior.

4. El tema de nivel y calidad de aprendizaje de las niñas, niños y adolescentes, es una preocupación. Según los resultados del Programa de Evaluación Internacional de Estudiantes en 2015, niñas, niños y adolescentes no tienen el nivel de competencias que tienen sus padres en otros países.

5. Está en el interés de México asegurar la pertinencia cultural de la educación, fomentar la participación de la niñez y mejorar los aprendizajes como lo marca el objetivo de desarrollo sostenible número cuatro.

6. Buscar la coordinación con otros marcos normativos como la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y la Ley General del Servicio Profesional Docente.

7. México invierte mucho en educación, sin embargo, el gasto anual medio por estudiante desde la educación primaria hasta la superior es del 19% del PIB per cápita, el segundo promedio más bajo dentro de la OCDE.

8. Es importante coordinarse con los Sistemas de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, para que la escuela se convierta en un espacio idóneo para promover la cultura de paz y de no violencia.

5. Diputado Francisco Martínez Neri, Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática

- Con la entrada en vigor de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en diciembre de 2014, se les reconoció en nuestro sistema jurídico como titulares de derechos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y

progresividad, mismos que son reconocidos por nuestra Constitución como los que deben regir la vigencia y protección de los derechos humanos.

- Con la ley, se superó una visión tutelar, por lo que niñas, niños y adolescentes, pasan de ser "objeto" de protección a ser sujetos de derechos a los que se les debe garantizar su pleno ejercicio, respeto, protección y promoción.

- La Organización de las Naciones Unidas ha sugerido a México, desde hace más de dos décadas, modificar sus normas para que niñas, niños y adolescentes puedan presentar quejas, se tomen realmente en cuenta sus opiniones y se prevean instituciones y normas a contemplar en una gran diversidad de temas: explotación económica, derecho a la salud, adopción, trata, abuso sexual, derecho a una vida libre de violencia, justicia y la venta de menores.

- En esta gama de asuntos que deberán ser atendidos en este proceso de armonización legislativa, tiene un lugar destacado la educación; el tema que nos convoca a este importante evento.

- Es importante materializar los proyectos, programas y recursos asignados a la infancia y adolescencia durante los próximos años, para que las niñas, niños y adolescentes no se vean privados de su derecho a vivir y crecer en su familia y a ser cuidados y formados en un entorno familiar favorable a sus necesidades de desarrollo, y a la vez garantizar su derecho a una vida digna y libre de toda forma de violencia, y que les garantice una escuela que además de dar educación de calidad, sea incluyente y abierta a la participación de la comunidad escolar.

MESA DE DIÁLOGO CON AUTORIDADES

1. Lic. Héctor Ramírez del Razo, Coordinador de Asesores de la Subsecretaría de Educación Básica

- Existen dos cambios constitucionales que han detonado muy importantes transformaciones en lo jurídico, político, social y administrativo. El primero de ellos, es la reforma y adiciones al artículo Cuarto Constitucional promulgada en octubre de 2011, estableciendo que en todas la decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen el derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. El segundo cambio de enorme trascendencia para el desarrollo nacional, son las reformas y adiciones a los artículos 3ero. y 73 de la Constitución, promulgadas en febrero de 2013, las cuales establecen el derecho de todos los mexicanos a una educación de calidad, precisando que el Estado garantizará la calidad de la educación obligatoria, es decir, preescolar, primaria, secundaria y media superior, de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos, garanticen el máximo logro del aprendizaje de los educandos.

- La reforma y las adiciones al Cuarto Constitucional constituye el basamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Por su parte, las reformas y adiciones al artículo Tercero Constitucional sustentan y articulan el conjunto de transformaciones del Sistema Educativo emprendidas en años recientes marcando un paso crucial para garantizar el derecho de la infancia y la juventud mexicana a una educación de calidad, que a su vez es condición para su acceso a una vida digna, pues como señala la UNESCO: "la educación es un derecho humano fundamental y ocupa un lugar destacado entre los derechos

humanos porque es un derecho intrínseco indispensable para el ejercicio de todos los demás por su carácter de derecho habilitante, la educación es el instrumento esencial para que los niños, jóvenes y adultos marginados puedan salir de la pobreza y participar plenamente en la vida social".

- Las reformas a la Ley General de Educación que se proponen para armonizarla plenamente con lo dispuesto en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en algunos casos refuerza y en otros complementa la arquitectura jurídica de la reforma educativa. Ambas leyes convergen el establecimiento de principios y criterios orientadores del diseño y ejecución de las políticas públicas para asegurar que en todo momento prevalezca el interés superior de la niñez y, por tanto, se garantice de manera plena sus derechos.

- La iniciativa que se encuentra en proceso de análisis y deliberación propone adicionar a la Ley General de Educación siete principales disposiciones:

    1. Obligación de las autoridades educativas federal y locales de garantizar que todos los habitantes del país tengan las mismas oportunidades de acceso, tránsito y permanencia del Sistema Educativo Nacional, bajo los criterios de Asequibilidad, Adaptabilidad y Aceptabilidad.

    2. Observar en todo momento el Interés Superior de la Niñez.

    3. Obligación de quienes ejerzan la patria potestad, tutela, guardia y custodia de Niñas, Niños y Adolescentes deberán asegurar que cursen la educación obligatoria.

    4. Las prestaciones de los servicios educativos deberán realizarse en condiciones de normalidad mínima acuñada por la SEP.

5. Obligatoriedad de las Autoridades Educativas Federal y Locales para instrumentar un sistema accesible a los ciudadanos y docentes para la presentación y seguimiento, quejas y sugerencias, respecto del servicio educativo.

6. Obligación de las Autoridades Educativas Federal y Estatales, la elaboración de protocolos de actuación sobre situaciones de acoso y violencia escolar para el personal que labora en los servicios educativos y para quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia de niñas, niños y adolescentes.

7. Infracción a la legislación educativa el hecho de realizar, promover, propiciar, tolerar o no denunciar actos de acoso o violencia escolar.

- En estricto sentido, los cambios en la Ley General de Educación realizados en el Marco de la Reforma Educativa en curso, han favorecido la intervención de las Autoridades Educativas en varios de estos temas referidos en la iniciativa con resultados tangibles. Al respecto, durante la presente administración se ha puesto un gran énfasis en la prevención social de las situaciones de violencia y, en el sector educativo, se trabaja en el fortalecimiento de la convivencia escolar (Programa Nacional de Convivencia Escolar). Adicionalmente, en febrero de este año, la Secretaria de Educación Pública, la Secretaría de Gobernación, la Conferencia Nacional de Gobernadores y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación suscribieron el Plan de Acción para la Prevención Social de la Violencia y el Fortalecimiento de la Convivencia Escolar.

2. Dra. Bertha Acosta Huerta, Directora del Área de la Coordinación del Programa sobre Asuntos de la Niñez y la Familia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

- La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en congruencia con el mandato contenido en el artículo Primero de la Constitución relativo a la obligación de todas la autoridades de promover, proteger, defender y garantizar los derechos humanos es la base que debe regir la actuación de toda dependencia, entidad, organismo o institución pública que proporcione servicios, diseñe políticas, programas, planes, tenga contacto o tome decisiones que conciernen directamente a niñas, niños y adolescentes. Aunado a ello, el artículo Cuarto Constitucional le exige al Estado considerar primordialmente el Interés Superior de la Niñez en cualquier actuación o determinación que afecte a las personas menores de edad, ya sea en lo individual o en lo colectivo. En su triple carácter como derecho, principio y garantía, el Interés Superior entraña la construcción casuística de soluciones razonables para impulsar cambios, abordar temas o resolver problemas que conciernen a las personas menores de edad, siempre con base en un análisis integral de la situación en que se encuentran y de sus características particulares con la finalidad de asegurar el pleno goce y ejercicio de sus derechos y su desarrollo holístico como refiere la Convención sobre los Derechos del Niño.

- En aras de brindarles la protección más amplia se hace necesario que todo estudio de las cuestiones que las y los involucran se realicen invariablemente con perspectiva de derechos, es decir, basado en el reconocimiento de su dignidad y su carácter de sujetos de derechos y su capacidad para exigirlos y defenderlos. La comprensión de su estatus de personas en desarrollo cuya autonomía es progresiva, la garantía de su derecho a formarse juicios propios y expresar su opinión en todos los

asuntos que les conciernen y la obligación de proveerles una protección especial.

- La armonización legislativa es una herramienta útil para permear la perspectiva de derechos en los distintos niveles de gobierno y en todos los ámbitos en que niñas, niños y adolescentes se desenvuelven. De manera que se disponga de un sistema jurídico integrado y coherente que permita a todas las autoridades garantizar los derechos de ese grupo poblacional en cualquier escenario. Para afirmar que una ley está armonizada con los derechos de la niñez y adolescencia es necesario que la totalidad de sus disposiciones sea compatible y contribuyan al ejercicio pleno de sus derechos.

- Es necesario partir de un planteamiento básico, la Ley General de Educación establece principios, mecanismos, procedimientos y medidas concretas, adecuadas y suficientes para hacer efectivos los derechos de las y los estudiantes, en congruencia con la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. La respuesta a esa cuestión debe ser resultado de un análisis integral y sistemático del contenido de ambas normas, así como de un diagnóstico que permita determinar cuáles son los problemas en el Sistema Educativo que demandan atención prioritaria a efecto de evaluar si quedan cubiertos por las disposiciones de la Ley o no.

- Se han establecido diversos criterios de referencia para la armonización en materia normativa de derechos de la niñez y adolescencia, entre los cuales pueden mencionarse:

    1. Revisar si el lenguaje utilizado es incluyente y tiene perspectiva de género;

2. Verificar que niñas, niños y adolescentes sean reconocidos como titulares de derechos y no como sujetos de obligaciones;

3. Comprobar que las disposiciones se encuentran armonizadas con los tratados internacionales de derechos humanos y si posibilitan el cumplimiento de las recomendaciones que en materia en derecho a la educación han formulado a México los diversos organismos internacionales, en particular, aquellas contenidas en las observaciones finales a los informes cuarto y quinto consolidados de México, tales como, la prohibición expresa del castigo corporal como método disciplinario;

4. Cotejar si los fines de la educación y las obligaciones de las autoridades educativas corresponden y desarrollan los artículos correlativos enlistados en la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, por ejemplo, establecer acciones afirmativas que garanticen el acceso y permanencia de niñas y adolescentes embarazadas que faciliten su reingreso y promuevan su egreso del Sistema Educativo;

5. Examinar si están definidas las autoridades y otros actores a quienes corresponda el cumplimiento de las obligaciones concretas que se establezcan, así como acciones específicas para supervisar su cumplimiento o sancionar las omisiones otorgando prioridad a la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes;

6. Analizar si en todos los procedimientos de toma de decisiones se establecen mecanismos para la participación de niñas, niños y adolescentes, adecuados a la edad y etapa de desarrollo en que se encuentren, así como guías para que expresen cualquier inconformidad, queja o solicitud a las autoridades escolares y estas sean debidamente atendidas;

7. Asegurar que se establezca expresamente la responsabilidad de generar acciones de prevención y atención a todas las formas de violencia contra niñas, niños y adolescentes, violencia o acoso escolar o sexual.

- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera pertinente proponer que el proceso de armonización legislativa en materia educativa replantee el régimen bajo el que operan las instituciones educativas privadas, pues si bien es cierto que la Ley General de Educación mandata que éstas deberán cumplir las mismas obligaciones que las de carácter público con frecuencia un caso de violencia o acoso escolar, discriminación o incluso cuestiones relacionadas con el pago de colegiaturas añaden un grado de complejidad a la atención y protección que debe proporcionárseles a las personas menores de edad.

- Se requiere además de la asignación de recursos con un enfoque de derechos, establecer estrictos mecanismos de vigilancia y control para que los presupuestos lleguen a las escuelas a nivel municipal, que todos los planteles cuenten con la infraestructura adecuada para garantizar la seguridad de las niñas, niños y adolescentes (NNA) y propiciar un ambiente que los motive a estudiar.

3. Mtra. Paola Gómez Espinosa, Oficial de Educación en UNICEF

- El tema de coordinación con el Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes contenido en la ley y las estructuras que de él emanan: la procuraduría de protección especial de NNA, las medidas de protección especial, el sistema de información que conjunta a los datos estadísticos y el sistema presupuestal que estará evaluado por CONEVAL, como lo señala la Ley.

- La Ley es un paradigma que 25 años después armoniza la Convención de Derechos del Niño, que México ratifica en 1990, un paradigma al que hemos llegado un poco tarde, pero finalmente la Ley General logra centrar estos preceptos desde UNICEF logramos hacer un diagnóstico, como señalaba la Comisión de Derechos Humanos, en conjunto con el Senado de la República, donde este diagnóstico muestra que el impacto de una armonización de fondo de la Ley General de Educación, retomando los preceptos de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, nos remite a impacto en 71 ordenamientos normativos.

- Las modificaciones que se proponen ahora son punta de lanza en una armonización periférica que ordena y mandata la Ley General, todavía nos falta una implementación de mayor calado, los programas y los presupuestos públicos.

- Los cuatro preceptos -accesibilidad, asequibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad-, la reflexión conjunta de la Comisión Nacional de Derechos humanos, es que la educación sea aceptable para las niñas y los niños. Eso nos remite al tema de participación. Se necesita que las niñas y los niños, como lo hizo la Secretaría para la elaboración del nuevo modelo educativo, nos digan qué necesitan, porque ellos son los receptores de esa educación, son nuestro principal interés. La Convención de los Derechos del Niño tiene cuatro principios rectores, la adhesión al Interés Superior de la Niñez, es uno de ellos, pero falta el de no discriminación, el de participación y el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo. Hay muchas cuestiones que esta armonización, si bien, quiere traer de los Tratados Internacionales, todavía se tiene que trabajar en qué significan estas palabras, qué significa el contenido del derecho a la educación.

- Otro punto más, la educación tiene las 4 "A" que ya se mencionaban y la "Q" de calidad. La calidad de la educación, la calidad de los aprendizajes. Esto es un punto fundamental que no estamos atacando de fondo.

- Otro punto a resaltar, es el tema de presupuesto. El 13% del PIB per cápita va a los estudiantes, el resto del presupuesto destinado a educación, es de los más altos de la OCDE, se va a otros temas. Lo que se está destinando a las Niñas y los Niños, nuestro interés superior, en esta reforma educativa, es de los gastos más bajos.

- En lo que respecta a las acciones afirmativas, si recordamos los tratados internacionales, la traducción de acciones afirmativas son "medidas especiales temporales", esto quiere decir, que si garantizamos una educación accesible, asequible, adaptable, con todas estas características del contenido del derecho y de calidad, a los grupos en situación de vulnerabilidad, migración, calle, privados de libertad, madres adolescentes, tendría que ser de carácter temporal porque aspiramos a que se puedan cumplir de una forma normal y cotidiana. Estas medidas son temporales, entiéndase así que es una situación donde queremos llegar a la equidad de todas las niñas, niños y adolescentes. No tomar a las acciones afirmativas como una panacea, buscamos aún más, el estándar es aún más alto.

4. Lic. Sandra Báez Millán, Coordinadora Sectorial de Normatividad de la Subsecretaría de Educación Media Superior de la SEP

- Es un tema de vital importancia, hay convenciones y tratados que nos obligan, que nos constriñen, que nos dan la pauta para poder armonizar nuestras normas y cumplir con mandatos que desde el ámbito nacional tenemos como servidores públicos.

- El proceso de armonización nos va a llevar a ir abordando diferentes cuerpos normativos, uno de los más importantes es la Ley General de Educación y estamos hablando de dos normas que en el tiempo llevan una gran diferencia, la Ley General de Educación data de 1993 y la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes es de 2014. Esto puede darnos una pauta de que estamos hablando de dos normas que han regulado contextos en diferentes momentos y que pudieran estar desactualizadas, no son contrarias, porque si bien existe esta brecha de tiempo entre ambas normas, lo cierto es que la realidad del país, los contextos internacionales, la reforma educativa, han hecho que la Ley General de Educación se vaya reformando, entonces, quizá no ha sido una reforma en materia de armonización con la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, pero si ha tenido reformas en aspectos que la van haciendo consistente con lo que se establece actualmente en este iniciativa.

- Para poder intervenir en este Foro, desde la Subsecretaría de Educación Media Superior se han preguntado qué es la armonización. Este concepto se da más en el ámbito de la armonización de los Tratados Internacionales y describe que para llevar a cabo la armonización implica para las autoridades, a los congresos, al poder legislativo, ir avanzando en cuatro aspectos principales:

    1. La derogación de normas específicas, entendiendo esto como la abolición parcial de una ley, privando sólo de vigencia a algunas de las normas que la misma establece o limitando su alcance de aplicación.

    2. La abrogación de cuerpos normativos en forma íntegra privando, de esta forma, de vigencia a una ley o cuerpo normativo de manera completa.

3. La adición de nuevas normas.

4. La reforma de normas existentes para adaptarlas al contenido del tratado o para permitir su desarrollo normativo en orden a su aplicación, inclusive la creación de órganos públicos, de procedimientos específicos, de tipos penales y de infracciones administrativas.

- El riesgo de no avanzar en la armonización legislativa genera una:

1. Contradicción normativa o conflicto normativo: La diferencia que existe entre un enunciado jurídico y otro. Un sistema es consistente cuando cada caso está vinculado con una única solución y, por lo tanto, para un mismo caso no es posible prever dos o más soluciones diferentes y contradictorias. La contradicción o incongruencia en el orden jurídico puede ocasionar normas inconstitucionales lo que a su vez orilla a su invalidez.

2. Lagunas legislativas: Esto es que un caso en específico carece de solución porque la ley en la materia no lo contempla. Y aunque si bien es cierto que la legisladora o el legislador no pueden prever todos los casos particulares que se pueden presentar en las leyes sí pueden prever casos genéricos.

- Unos de los temas más relevantes que contiene la iniciativa, con el énfasis de hacer esta mención de que la Ley General de Educación, ya contiene algunas disposiciones en este sentido, que desde luego se ven reforzadas con la iniciativa que se presenta. Por ejemplo, la iniciativa nos habla:

1. Garantizar el acceso, tránsito y permanencia en el Sistema Educativo Nacional. Actualmente, derivado del contexto que se está dando con los connacionales en otros países, el Presidente de la República presentó una iniciativa preferente que tuvo como

propósito crear las condiciones que le permitieran facilitar el acceso, el tránsito o la permanencia de los estudiantes.

2. Esta parte de la garantía de acceso se ve reforzada por los criterios de asequibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad. La ley no alude a estos conceptos como tal, sin embargo, en la reforma al Tercero constitucional, con motivo de la reforma educativa, los traduce en una realidad sin mencionar los principios como tal. Hay un párrafo en el artículo Tercero Constitucional que dice que "el Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos". En este sentido considerando lo que significa aceptabilidad, asequibilidad y adaptabilidad, pues están ejemplificados, tal vez no se alude al concepto como tal, pero están ejemplificados.

3. Desde la **asequibilidad** se valora la disponibilidad con que el Estado asegura la infraestructura requerida, equipamiento, presupuesto necesarios, cantidad de maestros suficientes. La **Adaptabilidad** requiere pertinencia del currículum y de la oferta educativa, que respondan a los usuarios. Desde la **Aceptabilidad** de la educación se demanda calidad de la educación asociada a las necesidades, intereses y expectativas de los usuarios. Estos criterios pudieran plasmarse en la Ley General de Educación en el apartado donde se hablan de los criterios que orientan a la educación (artículo 8o.).

4. En lo que respecta al interés superior de la niñez, en la Ley no se tiene una mención expresa, por lo que es un concepto vital para las actividades que la Secretaría de Educación Pública realiza.

Aunque como un mandato Constitucional todo el Estado Mexicano está obligado a que en sus decisiones y en sus políticas tiene que velar por el interés superior de la niñez.

5. La propuesta de modificación al artículo cuarto de la Ley General de Educación, donde se está hablando de la obligación de cursar la educación media superior. Es necesaria para hacerlo consistente con todo lo que es el marco que alude a la obligatoriedad de la educación media superior.

6. Los conceptos de acoso escolar, educación inclusiva, normalidad mínima, la Ley General de Educación en su diseño no tiene un apartado de definiciones de conceptos, entonces lo que se advierte es que pudieran encontrarse algunas disposiciones dentro del articulado donde se pueda hacer esta definición sin crear un artículo donde se definan los conceptos. Los conceptos se definen conforme la ley se va desarrollando.

7. Se propone modificar el artículo 13, facultando de manera exclusiva a las autoridades educativas locales para prestar los servicios en condiciones de normalidad mínima. El tema de normalidad mínima al estar en el artículo 13, deja fuera a la educación media superior porque el 13 solo regula la educación básica, por lo que se tiene que incorporar en el artículo 14 para que también la educación media superior tenga esa condición, ya que es un concepto que viene de la reforma educativa y que la media superior también aplica.

8. Es importante que se defina el concepto de acoso escolar y violencia escolar en la Ley.

5. Mtra. Claudia Alonso Pesado, Coordinadora de Operación del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes

- Una de las funciones principales del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes es la difusión del marco jurídico nacional e internacional de protección a los derechos NNA, entre otras múltiples funciones.

- El Sistema Nacional se integra de tres grandes componentes: el colegiado, el cual lo constituye todas las dependencias de la administración pública federal presididas por el Presidente de la República, los gobernadores de los estados, órganos autónomos como la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Federal de Comunicaciones, ocho representantes de la sociedad civil y también participan las Niñas y Niños de este país. En este grupo colegiado del más alto nivel es donde se define y se discute la política nacional en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, atendiendo la diversidad que tenemos también en las estructuras, en los programas, proyectos y presupuestos que existen en toda la administración pública federal. Otro componente lo va a constituir la visión sistémica de los tres órdenes de gobierno, es decir, no puede haber un sistema nacional, sino hay un sistema estatal que funcione y un sistema municipal que funcione en esta triada, con políticas, programas, acciones, cuerpo colegiado y un sistema de protección integral.

- En el centro de la política pública tienen que estar las niñas, niños y adolescentes, donde el interés superior de la niñez, como principio, derecho e interpretación operativa tiene que estar construyendo la política nacional de este país. Y esta visión de sistema de sistemas, en donde en conjunto tenemos que ver al niño, nos obliga a pensar en lo que la ley misma establece como el Sistema Nacional de Protección Integral. Qué implica la protección integral, la protección integral está asociada al enfoque de derechos que establece nuestra Constitución al

decir que los principios son indivisibles, interdependientes, inalienables, integrales, progresivos y universales. La protección integral de los derechos de las niñas y los niños nos lleva a pensar en todos los derechos de todas y todos. El sistema de protección integral pensó en una protección especial cuando algún niño o una niña no está en la protección integral, cuando han sido vulnerados sus derechos o no han sido atendidos, se incorpora la protección especial para llevar al niño a esa red, la cual está conformada por los tres órdenes de gobierno y todos los derechos para todos. La protección especial juega un papel fundamental en el proceso de la garantía de los derechos.

- En el diseño de la política pública estamos ante un nuevo paradigma que la reforma a la Ley General de Educación debe contener, porque la armonización normativa tiene un principio, y es que la norma debe contener los recursos, hablándolo en un precepto amplio, los recursos institucionales para poder garantizar los derechos. Para el diseño de la política pública tenemos que transitar de resolver problemas a garantizar derechos. Y la visión de la garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes, tiene que ver con el principio de interés superior de la niñez, pero existe otro principio que la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y que la Ley General de Educación tiene que recoger con plenitud, la titularidad de los derechos. Qué significa ser sujeto de derechos, los adultos somos sujetos de derecho porque tenemos la capacidad de buscarlos, acceder y exigirlos; el niño y la niña debe de tener esa capacidad de ejercerlos, vivirlos y exigirlos. La exigibilidad de los derechos es una ruta que garantiza la titularidad.

- En la perspectiva de los derechos de la niñez y la adolescencia que es una nueva perspectiva que se suma a otras perspectivas, tiene que recoger la titularidad asociado a otro principio que la Ley General de los Derechos NNA establece, y es el de autonomía progresiva vinculado al de

participación. No se puede garantizar el interés superior de la niñez sino se garantiza la participación de las NNA atendiendo su edad, su desarrollo cognoscitivo, su madurez, para garantizar que el niño y la niña vayan construyendo paulatinamente su autonomía. Esta visión se tiene que revisar en la Ley General de Educación, ya que no atraviesa en toda la estructura de la Ley. Es una perspectiva que nos transforma a profundidad, lo que significa la convivencia escolar, lo que significa el ejercicio del fin mismo de la educación.

- Otro de los principios es la igualdad sustantiva, así como el de inclusión en una visión amplia, no sólo para las personas con alguna discapacidad y allí atraviesa la otra perspectiva, que es la de interculturalidad. Esa es una gran deuda que tiene el país hacia los pueblos indígena con nuestras NNA indígenas, la estadística nos muestra con toda claridad que son los que siguen en situaciones de rezago y esto tienen que ver con cómo en la ley le damos una aplicabilidad al principio de interculturalidad que se maneja en la LGDNNA.

- Crear en la Ley General de Educación, un apartado sobre qué implica la violación de los derechos humanos, es una ley que no aporta esa parte. Se tiene que revisar cómo el principio pro persona aplicaría en un proceso administrativo.

- El Derecho a la Educación en los artículos 57, 58 y 59 de la LGDNNA. El artículo 57 nos está hablando de orientaciones realizadas al pleno ejercicio del derecho, es decir, cómo acceden, cómo permanecen, cómo concluyen en un ejercicio pleno de todos los derechos. La LGDNNA estableció algunos fines de educación, algunos son complementarios a los que están establecidos en la Ley General de Educación, pero otros son adicionales, por ejemplo:

1. Apoyar a quienes sean víctimas de maltrato y la atención especial de quienes se encuentren en situación de riesgo. Esto tiene que ver con la protección especial, la Ley General de Educación tiene que pensar cómo va a construir este andamiaje para apoyar a las víctimas de maltrato y atención especial, así como los otros elementos de prevenir el delito.

- En el artículo 58, se plantea la promoción de **"la educación sexual integral conforme a su edad, el desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez".** Es un tema donde la Secretaría de Educación Pública tiene un gran reto en su ley mandatarlo porque los estudiosos de esta materia han ido encontrando que muchísimos de los problemas que viven las niñas y niños, asociados a la violencia, trata, pornografía, abusos sexuales, embarazos adolescentes, matrimonio infantil, enfermedades de transmisión sexual, todo eso se puede prevenir con una adecuada educación integral de sexualidad. Aquí está un punto neurálgico en la construcción de las identidades, el tema de la diversidad sexual es un tema que a México aún le da mucho miedo hablar de eso en el proceso de la configuración de la identidad y del proceso educativo. Lo tiene que retomar a plenitud la Ley General de Educación para poder estructurarse de manera armonizada.

- En el artículo 59, nos plantea la relación con las autoridades para llevar acabo las condiciones idóneas para crear un ambiente libre de violencia, es decir, esta LGDNNA hace un gran énfasis en esa materia.

- Esta iniciativa contiene elementos importantes, pero tiene que desarrollar de manera clara lo que es violencia escolar, la violencia escolar no es solo el acoso escolar, es una de sus formas, por lo que se tiene que revisar ese tema.

- Ampliar el concepto de comunidad escolar para darle un sentido muy claro de las responsabilidades desde todos los actores.

- En la ley tiene que quedar asentado a quién le corresponde la elaboración de los protocolos, si bien dice que los estados pueden hacerlos. No se tiene que perder la regulación nacional en los protocolos para la prevención, identificación y canalización de los casos de violencia, sino dispersas el tema y no funcionaría el Sistema Nacional de Protección Integral de NNA con la protección especial, ya que tienen que ir de la mano. La LDGNNA nos ordena articularnos con el Sistema Educación, entonces como sistemas tenemos que estar armonizados.

- Se propone un transitorio para que no quede suspendido en el aire la fecha para armonizar el reglamento de la Ley General de Educación y las leyes estatales.

- Fortalecer los conceptos de igualdad sustantiva, inclusión, no discriminación, educación sexual integral, acceso a una vida libre de violencia y participación infantil dentro de las escuelas.

MESA DE DIÁLOGO CON ACADÉMICOS

1. Mtra. Claudia María García de Garvey, Directora de la Escuela Pedagógica de la Universidad Panamericana

- Es una realidad que los derechos de la infancia en México se han posicionado como un asunto prioritario en la agenda pública al presentarse la LGDNNA como una iniciativa preponderante del Presidente de la República y que haya sido aprobada por el Congreso de la Unión. Esta ley ha marcado el inicio de una nueva etapa para la niñez y la adolescencia en México y que como claramente se observa en este foro,

existe la disposición del gobierno y de la sociedad de trabajar coordinadamente para descubrir diferentes caminos que garanticen sus derechos y mejoren su calidad de vida presente y futura.

- El esfuerzo por armonizar ambas leyes es el principio para garantizar estos derechos en el ámbito educativo y dan respuesta clara a las recomendaciones de organismos internacionales como la UNICEF, UNESCO, OCDE.

- Se requiere de un marco normativo eminentemente pedagógico en donde se señale la necesidad de vincular las habilidades emocionales, la responsabilidad social, la estabilidad emocional, propuestas ahora en el modelo educativo, con un proyecto de vida que incluya la educación de la afectividad, la educación del carácter y la educación de la sexualidad que es coadyuvante para abatir el acoso y la violencia escolar, así como la inclusión y la no discriminación.

- Partiendo del Nuevo Modelo Educativo que plantea una visión humanista de la educación es en realidad el sustento epistemológico de toda política pública en educación; humanizarla, buscar lo mejor de cada persona para que a su vez pueda contribuir al bien de la sociedad. Solo promoviendo desde los primeros años, el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes, se podrán sentar las bases sólidas para hacer realidad esta iniciativa que nos ha demostrado ser la única eficaz.

- En lo que se refiere a la inclusión educativa, la propuesta tiene que ser de fondo, de nada sirve establecer sanciones al incumplimiento sino se acompaña con programas de educación preventiva y si no se procuran los medios y acciones que hagan realidad estas iniciativas. La necesidad urgente de contar con programas de inclusión educativa que incluya los procesos para la intervención educativa de niños, niñas y adolescentes. En primer lugar, es necesario que cada plantel cuente también con algún

asesor o especialista que sea capaz de determinar, de dar diagnóstico y tratamiento adecuado de acuerdo a las necesidades educativas especiales según el tipo de discapacidad y sea capaz de guiar a las personas que han de llevar a cabo la intervención y el seguimiento. El objetivo es lograr que estos alumnos lleguen a ser capaces de desenvolverse en la vida aún con sus limitaciones y puedan insertarse de manera responsable en la sociedad. Para lograr la educación inclusiva de calidad, existe la posibilidad de proporcionar una especial capacitación a los profesores que tengan la disponibilidad y que sepan manejar a los alumnos con capacidades diferentes y aprendan cómo hacerlos progresar e integrarlos al resto del grupo. La presencia de especialistas que acompañen el proceso a docentes y padres de familia, es indispensable, ellos son los indicados para proporcionar un diagnóstico de discapacidad específica y sugerir los apoyos y adaptaciones curriculares que se requieran en cada caso. Si no se crea esta infraestructura específica, de nada sirve establecer disposiciones o sanciones para que se dé una educación inclusiva. Es imperativo que todas las escuelas abran sus puertas a personas con discapacidad, pero es igualmente urgente dotarlas de la infraestructura necesaria para que puedan ofrecer una educación de calidad.

- Es preciso promover una cultura escolar que elimine etiquetas o actitudes discriminatorias y fomente el respeto y la solidaridad hacia las personas con discapacidad.

- Es urgente reconocer la necesidad de asignar recursos específicos que aseguren la infraestructura y las condiciones para garantizar la observancia de los derechos de la infancia e integren los mecanismos que garanticen la participación activa de la sociedad civil. Establecer a la vez un sistema de rendición de cuentas que incluya el monitoreo, el

seguimiento y la evaluación de estas políticas, programas y acciones que se propongan para que se realicen con absoluta transparencia.

2. Mtra. Marianela Núñez Barboza, Staff de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)

- Los comentarios que tenemos al Proyecto son de tres tipos: Lo que suscribimos tal como aparece en la propuesta; lo que suscribimos, pero con algunas modificaciones; y lo que no está en la propuesta, pero estimamos muy pertinente incorporar.
- Lo que se suscribe sin modificación:
    1. Son apropiados los enunciados de los siguientes artículos, tal como figuran en la propuesta en comento:
        - Artículos 4°, la modificación de la denominación de los sujetos obligados, que pasa de "mexicanos" a "quien ejerza la patria potestad".
        - Artículo 11 Bis, incorpora las definiciones de acoso escolar, educación inclusiva y normalidad mínima.
        - Artículo 14 XII, la elaboración de los protocolos.
        - Artículo 75, las infracciones.
        - Artículo 76, las sanciones.
        - Transitorio, entrada en vigor.
- Lo que suscribimos, pero con observaciones:

1. De la exposición de motivos. En general coincidimos con los argumentos de fondo, especialmente la necesidad y el carácter perentorio de esta armonización. Se considera positivo el hecho de que se reconozca la "dilación por parte del legislativo a este respecto (según el TRANSITORIO SEGUNDO de la LGDNNA). La sugerencia consiste en hacer explícito que la LGDNNA, al incorporar plenamente los preceptos de la Convención sobre los Derechos del Niño al sistema jurídico mexicano, modifica el paradigma de la minoridad en el modelo de tratamiento jurídico a la infancia y adolescencia, sustituyéndolo por el modelo de reconocimiento como sujetos de derecho, condición que se tiene y se ejerce frente a los padres, la comunidad y el Estado[1].

2. Del Artículo 2°, que incorpora la mención de los niveles del Estado intervinientes y los criterios del derecho a la educación, se suscribe, pero con tres observaciones:

3. En relación con los criterios se sugiere sustituir el término "asequibilidad" que figura en la Propuesta por "disponibilidad". Asequibilidad es un término que se encuentra con frecuencia como traducción en la doctrina en idioma español; pero "disponibilidad" puede asumirse como la traducción oficial, porque es el utilizado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas en el instrumento jurídico que equivale a la jurisprudencia en relación al contenido del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales PIDES –las

[1] UNICEF México (2015) *Matriz de Armonización Federal: Ley General de Educación y Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.* pp. 2 y 8.

Observaciones Generales No. 13- de donde los criterios del derecho a la educación proceden[2].

4. Por otra parte, advertimos la ausencia del criterio de "Accesibilidad" en la enunciación de los criterios del derecho a la educación. Así que recomendamos enfáticamente su inclusión porque es precisamente este criterio el que de acuerdo al punto 6 de las Observaciones Generales No. 13 del PIDES incluye las dimensiones de No discriminación, Accesibilidad material y Accesibilidad económica.

5. Finalmente, se aprecia que éste fue el lugar donde el legislador incluyó la mención de los principios, específicamente se alude al interés superior de la niñez, lo que nos parece correcto. Sin embargo, la LGDNNA menciona otra serie de principios que se omiten en el texto de la Propuesta. Por su importancia para garantizar la transición efectiva entre el paradigma de la minoridad al de sujetos de derechos; especialmente por la utilidad que tienen los principios para poder decidir la aplicación de la ley en situaciones concretas, estimamos que es de suma importancia que la LGE los recupere en tu texto[3].

6. Del Artículo 13, de las atribuciones exclusivas de las autoridades educativas locales, donde se refiere que deberán prestar servicios educativos (de diferentes modalidades) en condiciones de

---

[2] Abramovich y Courtis, 1997, citados por Kweitel, M. y Ceriani C., P. (2006) "El derecho a la educación", en Abramovich, V., Añón, M.J. y Courtis, Ch. (comp.) *Derechos sociales: Instrucciones de uso,* p. 205.

[3] Además de los principios generales atribuibles a todos los derechos humanos, rescatados en la Exposición de Motivos de la Propuesta (universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad e integralidad); el Artículo 6° de la LGDNNA habla de la igualdad sustantiva; la no discriminación; la inclusión; el derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo; la participación; la interculturalidad; la corresponsabilidad de los miembros de la familia, la sociedad y las autoridades; la transversalidad en la legislación, políticas públicas, actividades administrativas, económicas y culturales; la autonomía progresiva; el principio pro persona; el acceso a una vida libre de violencia; y la accesibilidad.

normalidad mínima, se sugiere agregar la mención de que, en razón del principio de progresividad de los derechos humanos, el Estado mantendrá sus esfuerzos para brindar el servicio educativo en condiciones de normalidad mínima, o superiores cuando sea el caso.

7. En el Artículo 14, XII, Quintus, sobre los sistemas de quejas, nos parece correcto el enunciado salvo por dos asuntos: 1) El uso de la palabra "ciudadanos", porque de acuerdo al principio de universalidad de los derechos humanos quedarían excluidos de la posibilidad de usar dichos sistema personas que no posean la ciudadanía mexicana; y 2) La omisión de los alumnos o estudiantes como usuarios potenciales del sistema de quejas. Según el derecho a participación y el principio de autonomía progresiva reconocidos en la LGDNNA, no deberían tener ninguna restricción para usar cualquier mecanismo de quejas que sea instrumentado por las autoridades educativas.

8. Del Artículo 33, I, relativo a la acción afirmativa para espacios de enseñanza aprendizaje en condiciones vulnerables, nos parece correcta la incorporación de la expresión "comunidad escolar", pero sugerimos incluir también la expresión "plantel", que suele ser la más utilizada para referirse a las instituciones prestadoras de servicio en la educación media superior.

- Lo que se sugiere incorporar al Proyecto:

1. De los otros derechos reconocidos a través de la LGDNNA (Artículo 13) hay algunos especialmente pertinentes para ser rescatados, de forma explícita, en el texto de la LGE. Específicamente nos referimos al derecho a la igualdad sustantiva; la libertad de convicciones éticas, pensamiento, conciencia, religión y cultura; la

libertad de expresión y de acceso a la información; derecho a la participación; derechos de los migrantes; y derecho al acceso a las tecnologías de la información y comunicación, servicios de radiodifusión, telecomunicaciones, banda ancha e internet. Ello en virtud de los principios de interdependencia –la vinculación entre los derechos- y la indivisibilidad –goce integral y no sólo de algunos derechos-.

2. Mención aparte merece el caso del derecho a la participación de niñas, niños y adolescentes en los asuntos que les afectan. Y tenemos evidencia reciente que lo demuestra. En 2015 el INEE publicó una investigación que consistió en un análisis de reglamentos escolares en México. Allí, las investigadoras Leticia Landeros y Concepción Chávez refieren que la participación no parece ocupar un lugar relevante en la convivencia escolar, al menos no en "la regla escrita", donde deberían especificarse procedimientos y espacios de participación para niñas, niños y adolescentes. "De este modo, la capacidad de ejercicio –entendida como tener condiciones para tomar decisiones, organizarse con otros e involucrarse en acciones específicas, no para atender asuntos del currículo prescrito, sino para tomar iniciativa en la resolución de asuntos de la vida cotidiana de la escuela- parece encontrarse poco estimulada, e incluso desactivada"[4]. Si queremos producir una transformación auténtica del paradigma, y la apropiación por parte de las niñas, niños y adolescentes en su identidad de la noción de sujetos de derecho, necesitamos que ocurra la participación efectiva de los estudiantes en la toma de decisiones dentro ámbito educativo; respetando siempre el principio de autonomía progresiva. Pero sería ingenuo pensar que

[4] Landeros, L. y Chavez, C. (2015) *Convivencia y disciplina en la escuela.* México: INEE. p. 95

ello va a ocurrir de manera espontánea. Por eso precisamente fue que el legislador lo incluyó en la LGDNNA, y creemos que a la luz tanto de la intención de éste como de la evidencia presentada debe estar también en la LGE.

3. Finalizamos con el tema de la articulación de las autoridades educativas, de todos los órdenes de gobierno, con el Sistema Nacional de Protección Integral. En la Propuesta no se advierte ninguna mención en este sentido. Si de por si la experiencia nos demuestra que no es sencillo sentar en una misma mesa a las agencias públicas involucradas en la resolución de cualquier tema, esto se hace aún más cuesta arriba si no existe ninguna norma de carácter vinculante que propicie la articulación.

3. Mtro. Roberto Luis Bravo Figueroa, Asesor de la Abogada General de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

- Existen dos grandes pendientes en la Ley General de Educación: primero, la educación intercultural bilingüe, como parte de un derecho a la educación de calidad de niñas, niños y adolescentes que pertenecen a comunidades indígenas; y segundo, la educación inclusiva, como parte de un derecho a la educación de calidad de niñas, niños y adolescentes con discapacidad.

- La LGDNNA reconoce explícitamente la igualdad como principio, así como un derecho de niñas, niños y adolescentes al acceso al mismo trato y oportunidades para el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales. Sin embargo, la Ley General de Educación no aborda este tema, sino que sigue refiriendo a la equidad en la educación (artículo 2o.). La equidad y la igualdad en términos formales constituyen

hoy en día nociones ya superadas, gracias a la evolución de los derechos humanos, hemos podido avanzar hacia una comprensión más amplia del derecho a la igualdad, hoy en día la igualdad en términos sustantivos implica reconocer que existen ciertas personas o grupos de personas que por sus propias condiciones se encuentran en una situación de desventaja o vulnerabilidad. De hecho, la promulgación de la LGDNNA es un ejemplo y una materialización de este principio. Es una ley específica construida entorno al reconocimiento de las condiciones particulares de niñas, niños y adolescentes frente a las personas adultas, lo cual hace exigible al Estado obligaciones forzadas de protección, así como el reconocimiento de derechos específicos y adicionales.

- Para que niñas, niños y adolescentes ejerzan su derecho a una educación de calidad es fundamental incluir en la Ley General de Educación, la garantía a una educación intercultural bilingüe. En el marco de las comunidades indígenas, la garantía a una educación intercultural bilingüe forma parte del cumplimiento del derecho a una educación de calidad culturalmente adecuada, pues constituye un proceso a través del cual las niñas y los niños al mismo tiempo que recuperan conocimientos, saberes y tecnologías propios de su medio, integran de manera crítica los conocimientos más importantes de la ciencia y la tecnología occidental, que les permiten a su vez construir formas de desarrollo sostenible y con identidad. Asimismo, la educación intercultural bilingüe permite garantizar el derecho de las niñas, niños y adolescentes a ser educados en su propio idioma, toda vez que utiliza su cultura propia para su revalorización y además promueve en las niñas y los niños la plena identificación con su cultura indígena.

- En términos concretos, la educación intercultural bilingüe exige tres condiciones que hoy en día no han sido materializados en la Ley General de Educación. La educación intercultural bilingüe, en primera instancia,

debe ser garantizada desde la etapa preescolar, de acuerdo con la Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia es, durante las primeras etapas del desarrollo humano, cuando el cerebro despliega una generosa disposición neuronal y a su vez esto ayuda a que las niñas y los niños desarrollen de manera acelerada diversas capacidades como el discernimiento fonético. En segunda instancia, las instituciones escolares y los procesos educativos no pueden ignorar el contexto en el que las niñas y los niños se desarrollan, ni minimizar su historia y su cultura específica como indígenas; en este sentido, es importante la introducción de contenidos relacionados con la historia y la cultura particular de cada pueblo y comunidad, de tal suerte que debe quedar de manifiesto que al ser México una nación multicultural, ningún pueblo ni su historia, será menos importante que la historia occidental generalmente aportada por las escuelas. En tercera instancia, la educación intercultural bilingüe para su correcta interpretación plantea requisitos indispensables en la designación y perfil del personal docente, entre las cuales se debe considerar que deben tener un alto grado de competencia en la variante lingüística local.

- El tema de la educación inclusiva, identificaron que las niñas, niños y adolescentes con discapacidad enfrentan barreras específicas para acceder a la educación de calidad, entre ellas, la falta de un entorno integral y accesible para atender a niñas y niños con dificultades auditivas, visuales o con deficiencias en la comunicación. Si bien es cierto que la Ley General de Educación reconoce en su artículo 11 bis el concepto de educación inclusiva, lo cierto es que éste no se ajusta a los estándares internacionales. Para las Naciones Unidas una educación inclusiva debe entenderse contemplando 4 rubros: 1) es un derechos humano fundamental; 2) es un principio que valora el bienestar de todas y todos los alumnos; 3) es un medio para hacer efectivos otros derechos humanos y 4) es el resultado de un proceso de compromiso continuo y dinámico

para eliminar las barreras que impiden el derecho a la educación, así como cambios en las culturas, en las políticas y en las prácticas de las escuelas de educación general.

4. Dra. María Mercedes Ruíz Muñoz, Investigadora del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación (INIDE-IBERO)

- Todo individuo tiene derecho a recibir educación de calidad en condición de equidad, por lo tanto, las autoridades federal y locales en el ámbito de sus respectivas competencias deben garantizar que todos los habitantes del país tengan las mismas oportunidades de acceso, tránsito y permanencia en el Sistema Educativo Nacional, bajo los criterios de asequibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad, no solo satisfacer en requisitos que se establezcan las disposiciones generales aplicables. Es necesario construir este artículo y de alguna manera apuntalar algunos aspectos:

    - Al artículo le hace falta una "A" del modelo de las cuatro "A". es fundamental que se introduzca el asunto de "accesibilidad" que está ligada con una de las preocupaciones, la cual es la de eliminar cualquier tipo de exclusión por color, raza, religión, opinión pública, posición económica, posición política; si realmente nosotros queremos tener esta modificación, hace falta este componente –accesibilidad-. Se tiene que hacer un esfuerzo por incluir el tema de accesibilidad.

    - Existen otros elementos que no están contemplados en la Ley General de Educación. Cuando analizamos el derecho a la educación hay cuatro componentes fundamentales: gratuita, obligatoria, exigible y justiciable. Los dos primeros se cumplen,

pero no a su cabalidad, porque actualmente en México se continua con las cuotas escolares, quien más paga la educación son los más pobres. Está claramente en estas nuevas disposiciones el asunto de la exigibilidad y justiciabilidad. Lo anterior está ausente y nosotros tendríamos que luchar porque si no, cómo vamos configurando sujetos de derecho.

- El derecho efectivo del derecho a la educación, no basta con que esté en la ley; es importante que se hable del derecho a la educación de calidad en condición de equidad, pero no es suficiente. Para que el derecho a la educación sea efectivo se requiere de otros derechos: el derecho a la salud, el derecho a la alimentación, el derecho al transporte para que los niños lleguen a la escuela, el derecho a los libros escolares, en fin, cuando hablamos de un derecho a la educación efectivo tiene que estar acompañado de estos otros derechos porque eso de alguna manera implica su no cumplimiento.

- Estamos en condiciones por la estructura del sistema educativo mexicano de ir avanzando en una nueva figura que no se contempla en la ley y son las procuradurías escolares en defensa del derecho a la educación o en defensa de la violencia. En la Universidad Iberoamericana, se cuenta con una procuraduría en donde los alumnos, maestros y trabajadores pueden acudir para la defensa de sus derechos. Por la estructura de nuestro sistema educativo nacional es posible que se puedan establecer procuradurías escolares en las zonas escolares, de tal manera que la impunidad no continúe reforzándose.

5. Dra. Graciela Beatriz Quintero, Investigadora de la UAM-Xochimilco

- Ausencia del criterio de accesibilidad. Apuntalando el concepto de accesibilidad, se habla de este término de manera económica, material y geográfica a las instituciones educativas. Hoy en día con la cuestión de la violencia y de los recursos económicos, la cuestión de la cercanía de los planteles escolares a donde habitan los niños es un tema central en México. La no discriminación, el acceso a la educación sexual, evitar las cuotas escolares, la validez entre modalidades educativas, el equilibrio de grupos por sexo, todo esto habla del tema de la accesibilidad y son criterios que deben incluirse por su importancia para asegurar el derecho a la educación y a la educación de calidad.

- Con respecto al artículo 2o., accesibilidad tiene que ver con evitar los obstáculos que impiden el derecho a la educación y la calidad educativa. "La educación es medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar a mujeres y a hombres, de manera que tengan sentido de solidaridad social" **"y bien común"** (se agrega esto último). El término de solidaridad social no es suficiente, como un valor inherente al concepto y a la práctica educativa.

- En esta enunciación del artículo segundo le pediría a la Comisión un análisis más profundo del concepto de individuo y su diferencia con el concepto de persona y su diferencia con el concepto de construcción de ciudadanía, que es una de las funciones principales de la escuela en tanto institución pública. Así como está enunciado el segundo párrafo del artículo 2, no sería compatible con la concepción de autonomía, siendo la autonomía un concepto fundamental como la autonomía progresiva, como una parte central del Interés Superior del Niño. Para México que se reconoce como una sociedad pluricultural, hablar de individuo no es una

noción que esté dentro del horizonte y la cosmovisión de los pueblos indígenas. Todos estamos sufriendo en México con un grado de corrupción y con un grado de violencia indescriptible para nuestras vivencias cotidianas. Esto tiene que ver con la ausencia del "bien común" y la noción de individuo lamentablemente anclado en un horizonte colonialista en México y Occidental, no incluye la noción de persona en el sentido de la definición de un sujeto humano que no puede constituirse como sujeto individual sino es en su relación con los otros. De ahí, que el paradigma de derechos no implica obligaciones, si implica una educación basada en el bien común. Si México necesita algo hoy en día es que cada uno, tenemos que centrarnos no solo en el capital de aprendizaje como capital individual privado sino en el capital cultural y la transformación de la sociedad desde una postura del bien común. El bien común es central en las poblaciones indígenas, porque es parte central de su cosmovisión anclada en una visión comunitaria, para muchos pueblos indígenas originarios del mundo ni siquiera cuentan con la palabra "yo" como pronombre personal porque sus perspectivas comunitarias están ancladas fuertemente en una visión de bien común, de un buen vivir, de una armonía consigo mismos con el cosmos, con la naturaleza y con nosotros, que está totalmente ausente en las políticas actuales educativas, en la reforma educativa y lamentablemente en estos artículos.

- Hay una ausencia particular de la visión del Estado como garante de derechos en uno de los puntos, en el artículo cuarto dice: "todos los habitantes del país deben cursar la educación preescolar, la primaria, la secundaria y la media superior", es obligación de quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia de niñas, niños y adolescentes, asegurar que cursen la educación obligatoria, para nosotros existe la ausencia de la palabra Estado y se sugiere incorporar la palabra Estado en este artículo es fundamental porque no es solo una obligación de los padres de familia o de los tutores, sino también del Estado como garante

de los derechos. En este sentido lo que se propone es agregar que "**es obligación del Estado establecer las acciones necesarias para reinsertar a los niños, niñas y adolescentes que hayan sido desescolarizados**". La agenda política educativa debe contemplar aquellos que están fuera de la escuela y contar con lineamientos para su reinserción, así como el reconocimiento, evaluación e interlocución con aquellos programas innovadores y/o modalidades educativas que operan paralelamente sin reconocimiento. Los esquemas de gobernanza deben contar con mecanismos de amplia representación transparente que alimenten con innovaciones al sistema educativo.

- La educación intercultural tiene poca fuerza. La educación intercultural no es una medida compensatoria para comunidades excluidas, sino una alternativa educativa destinada a dotar de mayor calidad a los sistemas educativos en general. Tiene una dimensión ética, lingüística y epistemológica. La brecha del logro académico que enfrentan las poblaciones cultural y lingüísticamente diversas se fundamenta en la insuficiente pertinencia de la oferta educativa en términos culturales y lingüísticos. Se propone en el artículo 13: "Prestar los servicios de educación inicial básica, incluyendo la indígena **bilingüe intercultural**, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros" (fracción I). Lo intercultural no se restringe a lo indígena. La educación intercultural es fundamental que se vuelva a tomar como un eje central en la educación, lamentablemente en la reforma no está tan presente la diversidad y la inclusión.

- El artículo 11 Bis en la enunciación de la educación inclusiva que está en la iniciativa dice: "Las acciones que buscan atender las necesidades de aprendizaje de todos los niños, niñas y adolescentes, con especial énfasis en aquellos que son vulnerables a la discriminación y exclusión social". Se propone una modificación al concepto: "Las acciones que buscan

transformar las culturas, las prácticas educativas y la organización de las escuelas para atender la diversidad de necesidades educativas, garantizar el máximo logro de aprendizajes, la participación plena y la calidad educativa con relevancia, pertinencia, equidad, eficiencia, eficacia, impacto y suficiencia de todos y cada uno de las niñas, niños y adolescentes, con especial énfasis en aquellos que son vulnerables a la discriminación y exclusión social"[5]. Este concepto de inclusión no tiene que ver con necesidades de aprendizaje, marca un cambio estructural de las prácticas, de las políticas, de la forma de operar de la escuela.

- En el XII Sextus, que en la elaboración de los protocolos de actuación también participen las niñas, niños y adolescentes.

MESA DE DIÁLOGO CON ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

1. Lic. Sandra Mejía Martínez, Responsable del Área de Legislación y Políticas Públicas de la Red por los Derechos de la Infancia en México

- En diciembre de 2014, en el Diario Oficial de la Federación se publica la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes es un gran paso y da pauta a una nueva institucionalidad de México. Además, reconoce a niños y niñas como titulares de derechos garantizando su pleno ejercicio de derechos, crea y regula el sistema integral de los derechos de NNA, además coordina el trabajo entre gobierno e instituciones, legisladores, poder judicial y organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, obliga a las legislaturas estatales a que saquen su ley en concordancia con la Ley General, al día de hoy todos los estados de la

---

5 Fuente: Rizzini, I., Barker, G., Cassaniga, N. (2006) *La infancia no es riesgo es oportunidad*, México: El Colegio de Jalisco.

República ya tienen su Ley de NNA Estatales. Crea un sistema de información sobre infancia, la procuraduría federal y estatales de protección de NNA, también cuenta con el mecanismo de evaluación de políticas públicas de infancia y establece programa de protección de NNA.

- Esta armonización es necesaria y es urgente, tenían 180 días las legislaturas, pero esta es solo el primer paso. Se sabe que se tienen que armonizar las demás leyes como la de evaluación de la educación, protocolos, leyes sobre el acoso escolar, justo para generar estos mecanismos específicos para la garantía de los derechos de NNA. Es un paso muy importante lograr con la armonización, que exige esta LGDNNA, hacer una revisión de todo el marco jurídico a fin de transversalizar los principios de los derechos de la infancia y la adolescencia derivados de la misma. No solo en la legislación específica de la materia sino en todas aquellas que puedan afectar directamente a NNA.

- Qué se tiene que lograr con esta armonización a la Ley General de Educación:

    - Revisar que los fines de la educación establecidos en las respectivas se correspondan con los fines de la educación en la LGDNNA.

    - Revisar en dichos ordenamientos que se establezcan organismos y medidas concretas para garantizar la calidad de la educación.

    - Revisar que en esas legislaciones se contemple la prohibición expresa del castigo corporal como parte de la disciplina escolar.

    - Se tiene que prever y regular los mecanismos específicos a implementarse en cada una de las escuelas para la atención, canalización y seguimiento de los casos en que constituyan violaciones al derecho de la educación de NNA.

- Prever y regular los mecanismos específicos que deberán operar en cada escuela para fomentar la convivencia escolar armónica y la resolución pacífica de conflictos.

- Regular la instancia multidisciplinaria que señala la LGDNNA que es responsable de la prevención, atención y canalización de casos de maltrato, daño, agresión o cualquier otra forma de violencia en NNA.

- Prever los lineamientos sobre los cuales deberán de elaborarse protocolos de actuación sobre situaciones de acoso y violencia escolar.

- Regular las medidas específicas para asegurar la inclusión educativa de NNA con discapacidad.

- Regular los mecanismos específicos para asegurar la expresión y participación de NNA en el entorno escolar.

- Prever el establecimiento de un sistema de becas para apoyar la permanencia o reingreso de niñas y adolescentes embarazadas.

- Prever y regular el tipo de protección necesarias para garantizar los derechos de NNA especialmente en los niños y niñas que sean víctimas de violencia. Hacer del conocimiento al Ministerio Público y a la Procuraduría Federal de Protección o a las Procuradurías locales para que estas trabajen de manera coordinada.

- Prever y regular los mecanismos específicos que deberán operar en cada escuela para fomentar la convivencia armónica y el desarrollo integral de NNA, así como los mecanismos y estrategias que refieren la LGDNNA.

- El capítulo Décimo Primero de la LGDNNA, señala puntos importantes que debe contener esta armonización, en específico, la educación de calidad que contribuye al conocimiento de los derechos humanos; el presupuesto suficiente para la educación con esas características; garantizar la permanencia en el sistema educativo, ya que existen altos índices de deserción escolar; garantizar la igualdad sustantiva y la no discriminación; y la atención, canalización y seguimiento a casos de violación de los derechos de NNA.

- Qué retos se tienen con estas armonizaciones y con este nuevo sistema:

    - Se necesita fortalecer el sistema de protección federal y local, ya que es el encargado de generar las políticas públicas de NNA.

    - Se busca no solo la armonización de la Ley General de Educación sino de todas la Leyes federales y estatales.

    - Un presupuesto suficiente y preferente para niñas y niños.

- Cómo hacemos que esta Ley, que la Constitución y que la Convención materialicen el derecho al acceso de la educación de todas las NNA y se rompan con estas brechas de desigualdad social que hay, que niñas y niños no dejen de estudiar porque tienen que colaborar para el ingreso familiar. También recordemos que, en las observaciones del Comité de los Derechos del Niño, de los informes cuarto y quinto, señala como una obligación del Estado, la armonización de la LGDNNA.

2. Lic. María Teresa Aguilar Álvarez Castro, Directora de Estudios Jurídicos de Mexicanos Primero

- Todos tenemos que hacer que se cumpla el derecho a la educación.

- En el programa del Foro, existen varias mesas, una sobre los académicos, las autoridades, las organizaciones de la sociedad civil y les pregunta a los legisladores dónde está el foro de los niños. Dónde están escuchando a los niños. Dónde están valorando su opinión. Es importante generar los mecanismos para escuchar a los niños. Si la iniciativa es para hacerla compatible con la LGDNNA, el artículo 64 de esa ley dice: "que los niños tienen derecho a expresar su opinión" y en materia de NNA la libertad de expresión conlleva al derecho a que se tome en cuenta su opinión respecto de los asuntos que les afecta. Cómo cambiar el chip en las escuelas, la práctica educativa de las escuelas para que se tome en cuenta la opinión y la participación de los niños. Es una parte que le hace falta a la Ley General de Educación. Hacer una revisión general de cómo crear esos espacios de participación. Uno de los fines de la educación es educar para la ciudadanía, para la participación y si no lo ponemos en práctica en las escuelas, cómo vamos a crear ciudadanos que participen en las decisiones públicas.

- La normalidad mínima. La LGDNNA considera la normalidad mínima, pero eso es lo mínimo, por tanto, no se tiene que decir que es el criterio bajo el cual se va a decir algo que está bien hecho o no en materia educativa; entonces es importante ese cambio de redacción para no decir que la normalidad mínima es como se cumple el derecho a la educación, no, el derecho a la educación se viola objetivamente si no se cumple esa normalidad, pero no solo con eso. Entonces es muy delicado que se ponga en la Ley General de Educación la normalidad mínima como una aspiración del servicio.

- Definición del abuso escolar. Esta definición es un primer paso, está muy limitada ya existen otras definiciones, no abarca todos los casos y se propone en la mesa que la Suprema Corte de Justicia que ha abordado estos temas, estableció en una tesis una definición de abuso escolar que

se podría considerar, ya que abarca más supuestos que los que trae la iniciativa.

- Los protocolos de actuación. Una cuestión que llama la atención es la parte del establecimiento de facultades concurrentes. Esa concurrencia luego no se sabe de quién es la responsabilidad y se diluye. En los protocolos de actuación es uno, el que se aplica en la escuela. Si se tienen protocolos de actuación, como propone la iniciativa, federal y locales, porque son una facultad concurrente, entonces el director de una escuela ante un abuso escolar, qué va a hacer, aplicar el federal o el local; los protocolos de actuación tienen que elaborarlos las entidades federativas, porque es ahí donde están los remedios inmediatos para este tipo de situaciones. Que tal vez en materia de prevención, puede haber una cuestión general tal vez, pero la facultad tendría que estar en los Estados.

- Las cuatro "A". Estos conceptos de asequibilidad, adaptabilidad, aceptabilidad, son complejos, con cuestiones de diferentes interpretaciones, se cree necesario que se explicite qué es, y no solo mencionarlas en la Ley. En materia internacional se habla de la calidad de la educación y de las cuatro "A", para métodos y materiales; y en México, la interpretación que se va a hacer es diferente, ya que la calidad abarca todos los aspectos de la educación. Por tanto, es importante considerar la explicación y no ponerlos en el artículo 2o. sino en los criterios de la educación del artículo 8o.

3. Mtra. Nashieli Ramírez Hernández, Fundadora y Coordinadora General de Ririki Intervención social

- La LGDNNA es un parteaguas en la lógica de hacer público los derechos de las NNA de este país. Se está creando institucionalidad, se están modificando normativas y en esa lógica estamos.

- La importancia del derecho a la educación, es un derecho bisagra, es decir, que a partir de este derecho se destapan, se cumplen y se hacen efectivos muchos otros derechos. Si hablamos de la erradicación y prevención del trabajo infantil, lo que se pretende es hacer efectivo el derecho a la educación y si nosotros hacemos efectivo el derecho a la educación, que no solo tiene que ver con la asistencia sino con la calidad, la accesibilidad, etc., entonces estaríamos erradicando y previniendo el trabajo infantil. Por eso del derecho a la educación es muy importante, por eso lo que está plasmado y como lo vamos amasando en el marco legislativo, en la armonización, es de gran importancia para todos los derechos de todos los niños y todas las niñas mexicanas y del mundo. Porque el derecho a la educación es un derecho bisagra de otros derechos.

- Normalidad mínima. Este aspecto se abordó desde la LGDNNA menciona que no estaba de acuerdo en que se pusiera ese término, la Ley General de Educación tiene que estar en la lógica de los altos estándares, la normalidad mínima es un concepto que crearon a partir del Plan Nacional de Desarrollo. Una cosa es que uno se plantee en un programa de trabajo que quieres, por lo menos, tener un piso parejo mínimo para todos y otra cosa es planteárselo en una Ley. Si bien se tiene que armonizar, se puede plantear de otra manera, en una lógica de que lo mínimo de lo mínimo es esto, pero no es lo que requerimos como escenario, porque si no puede haber una interpretación de cumplir con esa parte y decir que se cumplió con todo. Además, se sujeta a muchos vaivenes porque ahorita se piensa

que normalidad mínima, por ejemplo, tiene que ver con las competencias de matemáticas y español, pero hoy por hoy los fines de la educación van mucho más allá de saber leer, escribir y hacer sumas. Entonces en ese término se debe poner especial cuidado.

- Educación inclusiva. Es importante que se considere en la Ley, pero se necesita ampliar el concepto y no solo relacionarlo con las necesidades de aprendizaje porque de entrada seguimos con una cultura donde no es lo mismo educación inclusiva que educación integral, integrada, especial. Y no solo compete a necesidades educativas especiales sino es una visión de inclusión del Sistema. Cómo aseguramos que todos estos, niños y niñas y poblaciones excluidas tengan y vean garantizado su derecho a la educación, por ejemplo, de los niños y niñas jornaleros agrícolas, se sigue teniendo problemas con la portabilidad educativa, la incorporación la accesibilidad a la educación.

- Acoso escolar. Es una buena definición de acoso escolar. La reflexión es en torno a pensar que el acoso escolar es el gran problema de las escuelas y que además se resuelve solamente a partir de protocolos de actuación. Para hacerlo operable, tenemos que preguntarnos, qué vamos a hacer para contener los niveles de violencia, no nada más entre pares sino de violencia escolar en su conjunto. Tenemos que hacernos cargo de lo que pasa en la escuela y si nosotros decimos, cómo vamos a prevenirlo, no es protocolo, sino que se debe tomar con seriedad el sentido básico de lo escolar. El sentido social de la escuela fue la construcción de ciudadanía, fue la construcción de mediación, fue la construcción de cómo podemos desde un ámbito público aprender a ser ciudadanos y aprender a tener normas en común que nos permitan convivir y yo creo que eso es lo que se ha perdido, entonces no perdamos la oportunidad de referirlo aquí, porque esto si toca a la escuela, eso sí toca a la Ley General de Educación. Tener cuidado con los términos que se utilizan en la ley, ya que en el

artículo 11 Bis se está hablando de la definición de acoso escolar, pero en el artículo 14, fracción XII Sextus los protocolos se elaborarán para situaciones de acoso o violencia escolar. Se tendría que definir los términos acoso y violencia, y qué tipo de cosas tendremos que hacer. Establecer en los transitorios, algo que es urgente, como la reglamentación de disciplina o la reglamentación para la incorporación de los adolescentes en los espacios de decisión como los comités escolares.

V. CONSIDERACIONES GENERALES

La Comisión Dictaminadora está de acuerdo en salvaguardar el derecho a la educación de calidad, gratuita y equitativa que imparta el Estado. Apelando a que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que "toda persona tiene derecho a recibir educación". Ante este principio todos deben tener las mismas oportunidades para ingresar, transitar y permanecer en la educación básica y media superior del Sistema Educativo Nacional.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), señala que los derechos humanos están contemplados en la Carta Magna, en los tratados internacionales y en las leyes. La CNDH los define como un "conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona"[6].

Las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de proteger, promover, respetar y garantizar los derechos humanos y su aplicación está regida por los principios constitucionales de: universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad (artículo primero constitucional). Los derechos humanos se fundamentan en el Estado de derecho

[6] CNDH (2017) ¿Qué son los derechos humanos? Recuperado el 29 de mayo de 2017, desde: http://www.cndh.org.mx/Que_son_Derechos_Humanos

y tienen el objetivo de contribuir al desarrollo de las personas y a establecer límites en el actuar. Todos los derechos humanos son relevantes, ya que ninguno es más que otro, tienen el mismo peso y son divididos en: civiles, económicos, sociales, culturales y ambientales[7].

En lo referente a los derechos de las niñas, niños y adolescentes, la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes establece en su artículo 13, un listado de derechos de manera enunciativa más no limitativa, entre ellos están el derecho a la vida, a la identidad, a vivir en familia, a la educación, a no ser discriminado, a la igualdad sustantiva, al descanso y esparcimiento, a la participación, al acceso a las tecnologías de la información y comunicación, entre otros.

Enfocándonos en materia educativa, el derecho a la educación es indispensable para el desarrollo integral de la persona. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo tercero, se determina que toda persona tiene derecho a recibir educación. Y esta educación debe ser de "calidad en condiciones de equidad, por lo tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso, tránsito y permanencia en el sistema educativo nacional (artículo 2 de la Ley General de Educación). Por tanto, el "Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos" (artículo Tercero Constitucional).

El derecho a la educación es esencial para que las personas desarrollen al máximo sus competencias. El derecho a la educación

> "implica, entre otros elementos, la existencia del servicio de educación básica, que los niños y las niñas asistan a la escuela,

7 Ídem.

permanezcan en ella el tiempo estipulado para realizar sus estudios básicos, transiten de un grado a otro y de un nivel a otro de manera regular, logren aprendizajes relevantes para su vida presente y futura y concluyan estos estudios con oportunidad. Además, la educación ofrecida debe ser para todos, con calidad y equidad"[8].

El reconocer que la educación es un derecho social indivisible de las personas, obliga a las autoridades educativas a tomar "medidas tendientes a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de calidad de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso, tránsito y permanencia en los servicios educativos" (artículo 32, LGE)

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), señala que la educación "es un derecho humano fundamental, esencial para poder ejercitar todos los demás derechos. La educación promueve la libertad y la autonomía personal y genera importantes beneficios para el desarrollo"[9]. De acuerdo con la UNESCO, la educación es un instrumento poderoso que proporciona a los niños y adultos en situación vulnerable salir de esa realidad con su esfuerzo y formar parte de la vida en la sociedad. En el *Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2016, la educación al servicio de los pueblos y el planeta*, menciona que el objetivo de desarrollo sostenible número 4 establece la garantía de una educación inclusiva, equitativa y de calidad y la promoción de oportunidades para un aprendizaje para toda la vida. La importancia de la educación en la agenda para el desarrollo sostenible se basa en principios con visión humanista que identifican a la educación como

---

8 Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2013) El derecho a la educación en México. Informe 2009. Recuperado 29 de mayo de 2017, desde: http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/D/218/P1D218.pdf

9 UNESCO (2016) Derecho a la Educación. Recuperado 29 de mayo de 2017, desde: http://www.unesco.org/new/es/right2education

"un derecho humano fundamental y un derecho habilitador; es decir, que posibilita el ejercicio de otros derechos humanos, que es un bien público y un esfuerzo compartido de la sociedad, lo que supone un proceso inclusivo de formulación y aplicación de políticas públicas, y que la igualdad de género está indisolublemente vinculada al derecho a la educación para todos"[10].

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), en el informe sobre el *Estado Mundial de la Infancia 2016, Una oportunidad para cada Niño*, sostiene como tema central a la equidad, ya que los objetivos que se plantean para la infancia sólo se lograrán si se da prioridad a las niñas, niños con mayor desventaja y modificando las políticas públicas, los programas y la inversión a favor de una mayor equidad. Los subtemas que se consideran en este informe son, principalmente, la salud infantil, la educación y la erradicación de la pobreza. Se menciona que si no se realizan acciones a favor de la equidad, en el 2030, habrá 167 millones de niños en extrema pobreza, 69 millones de niños menores de 5 años morirán y 60 millones de niños en edad escolar seguirán sin escolaridad[11].

En el informe en comento se afirma que la educación es una oportunidad para que los niños puedan salir adelante en la vida de una manera justa. Una educación de calidad y equitativa "aumenta los conocimientos, estimula la innovación, promueve habilidades que impulsan el crecimiento y la prosperidad, y fomenta sociedades incluyentes"[12]. Por ello, una de las prerrogativas establecidas en la Convención de los Derechos del Niño es que todos los niños tienen derecho a asistir a la escuela y aprender.

---

10 UNESCO (2017) Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2016. La educación al servicio de los pueblos y el planeta: creación de futuros sostenibles para todos. Recuperado el 29 de mayo de 2017, desde: http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002485/248526S.pdf

11 UNICEF (2016) Estado Mundial de la Infancia 2016. Una oportunidad para cada niño. Recuperado el 29 de mayo de 2017, desde: https://www.unicef.org/spanish/publications/files/UNICEF_SOWC_2016_Spanish.pdf

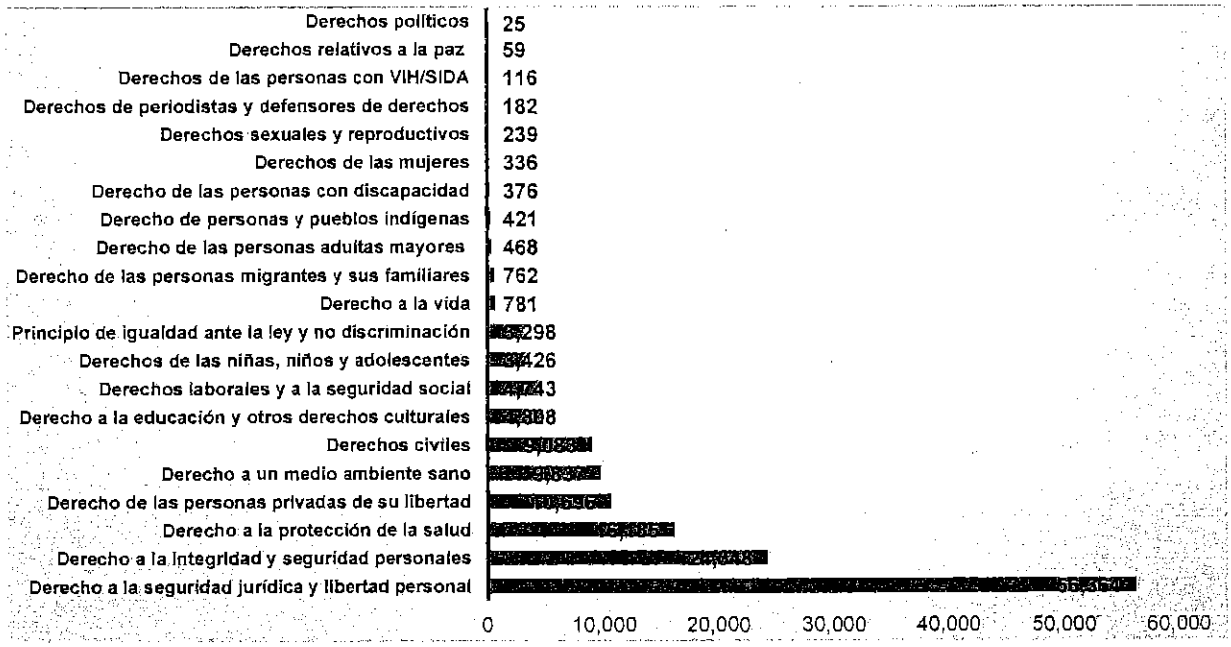
12 Ídem, pág. 41.

Una de las metas nacionales del Plan Nacional de Desarrollo, es la Educación de Calidad, para ello, uno de los objetivos es desarrollar el potencial humano de los estudiantes a través de la pertinencia de los planes y programas de estudio, de la modernización de la infraestructura y equipamiento de las escuelas, de la actualización y formación continua de los docentes y de la incorporación de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en el aula. Además de considerar la garantía de la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo Nacional.

En cuanto a los derechos vulnerados, en 2015, las principales denuncias se refirieron a actos u omisiones en contra de los derechos de seguridad jurídica y libertad personal (56 mil 364 casos); en segundo lugar, a la integridad y seguridad personales (24 mil 348 casos); y, en tercer lugar, a la protección de la salud (16 mil 185 casos). En lo que respecta a la transgresión del derecho a la educación y otros derechos culturales, se presentaron 4 mil 808 casos (séptimo lugar) y referente a los derechos de las niñas, niños y adolescentes, fueron 3 mil 426 casos (noveno lugar)[13].

[13] INEGI (2016) Estadísticas a propósito del Día de los Derechos Humanos (10 de diciembre). Recuperado el 29 de mayo de 2017, desde: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/derechos2016_0.pdf

Gráfica 1. Derechos Humanos más vulnerados, 2015



Fuente: INEGI (2016) Estadísticas a propósito del Día de los Derechos Humanos (10 de diciembre). Pág. 5.

Aspectos relevantes en el Marco Normativo Nacional y los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la ley máxima, la ley suprema en la que se determinan derechos y obligaciones de los ciudadanos y se establece la estructura organizacional del Estado, con la finalidad de que exista paz y bienestar en el país. Según Luigi Ferrajoli, las Constituciones son un "pacto de convivencia necesaria para regular los conflictos, tensiones y problemas de las distintas subjetividades heterogéneas que componen una determinada sociedad"[14]. Las Constituciones son documentos normativos

[14] Aguilera Portales, Rafael Enrique y Rogelio López Sánchez (s.f.) Los derechos fundamentales en la teoría jurídica garantista de Luigi Ferrajoli. Recuperado el 29 de mayo de 2017, desde: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2977/4.pdf

jurídicos que garantizan la paz y los derechos fundamentales de la población. No obstante, una de las razones principales de la Constitución es "lograr implicar a los ciudadanos en un Estado Constitucional a través de una mayor legitimación social democrática"[15].

La Constitución da un orden al país a través de las normas escritas, los derechos de las personas y la competencia de los poderes públicos establecidos en ella. La facultad de estos poderes se rige a partir de los principios, los lineamientos y derechos fundamentales determinados en la Ley Suprema.

En lo que concierne al cumplimiento de los derechos fundamentales, se crea un mecanismo garantista, que tutela y establece "mecanismos para proteger los derechos o bienes individuales frente a otras intromisiones tanto del Ejecutivo como de otros poderes, [...] el poder hay que limitarlo para evitar abusos"[16]. En una democracia se "debe respetar (...) el derecho de las minorías, el derecho de los disidentes, derechos fundamentales inmodificables en las Constituciones actuales, tales como la dignidad humana o la prohibición de la tortura"[17].

Por tanto, Garantía es una obligación que algunos sujetos deben realizar a favor del derecho de los individuos. Es un "instrumento de protección o defensa de los derechos, por lo que no debe ser confundida con los derechos mismos"[18]. La garantía constitucional tiene por objeto subsanar las violaciones a los derechos, principios o disposiciones elementales. Con este enfoque, se reconoce a las

---

15 Ídem. Pág. 71.

16 Rodríguez Ortega, Julio Armando (2010) Constitución, democracia y garantismo en los derechos humanos. Una propuesta de marco conceptual para la Maestría en Derecho. Pág. 83. Recuperado el 29 de mayo de 2017, desde: http://www.corteidh.or.cr/tablas/r27443.pdf

17 Ídem. Pág. 84

18 Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eduardo, et. al. (2013) Derechos Humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana. Pág. 24. Recuperado el 29 de mayo de 2017, desde: https://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/acc_ref/Dh%20en%20la%20Constitucion%20comentarios%20TOMO%201.pdf

Niñas, Niños y Adolescentes como titulares de derecho, y no como grupo vulnerable.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) estableció que las niñas y los niños tienen derechos especiales que obliga a los padres de familia, al Estado y a la sociedad a asegurarse del ejercicio de éstos. La condición de las niñas y niños "exige una protección especial que debe ser entendida como un derecho adicional y complementario a los demás derechos que la Convención Americana reconoce a toda persona"[19].

En México, el reconocimiento, la formalización y la garantía de los Derechos Humanos (una categoría más amplia que los derechos fundamentales) se fue desarrollando a partir de las normas y principios contenidos en la Constitución, en los Tratados Internacionales y en las Leyes Federales y Estatales.

En la Constitución Política, en su artículo Primero, se establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Carta Magna 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".

Algunos de los derechos considerados en la Carta Magna son: igualdad y no discriminación, composición pluricultural de la nación, educación, alimentación, agua, salud, vivienda, identidad, acceso a la cultura, al trabajo, libertad de expresión, a la privacidad, a la legítima defensa, entre otros.

En lo que respecta a los derechos de la niñez, en la Constitución, en su artículo cuarto se establece que las decisiones y acciones del Estado se vigilarán y cuidarán a partir del principio de interés superior de la niñez, garantizando el

---

19 CDHDF (2013) Las reformas constitucionales en materia de derechos humanos. Recuperado el 31 de mayo de 2017, desde: http://cdhdf.org.mx/serv_prof/pdf/lasreformasconstitucionalesenmateriade.pdf

derecho a la "alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral".

Derivado de lo anterior, se expide en el 2014, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, con el objeto de:

I. "Reconocer a niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; en los términos que establece el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Garantizar el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano forma parte;

III. Crear y regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, a efecto de que el Estado cumpla con su responsabilidad de garantizar la protección, prevención y restitución integrales de los derechos de niñas, niños y adolescentes que hayan sido vulnerados;

IV. Establecer los principios rectores y criterios que orientarán la política nacional en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, así como las facultades, competencias, concurrencia y bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; y la actuación de los Poderes Legislativo y Judicial, y los organismos constitucionales autónomos, y

V. Establecer las bases generales para la participación de los sectores privado y social en las acciones tendentes a garantizar la protección y el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes, así como a prevenir su vulneración" (artículo 1, LGDNNA).

La Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, garantiza y protege de manera plena los preceptos establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño al Sistema Jurídico Mexicano, reconociendo a las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derecho y no como objetos de atención por parte del Estado. En los años ochenta, surgió un movimiento mundial a favor de los derechos de la infancia, y en 1989 se adopta y firma la Convención sobre los Derechos del Niño.

> "La Convención sobre los Derechos del Niño sienta las bases mínimas para el establecimiento de una ciudadanía plena para la niñez y adolescencia, es decir, de una nueva relación jurídica entre el Estado y la sociedad con la infancia, que fortalezca la consideración del niño, niña o adolescente como sujeto de derecho, con derechos especiales por su condición particular de desarrollo y con los mismos derechos que todas las personas, y que abandone el concepto de la niñez como objeto pasivo de intervención por parte de la familia, el Estado y la comunidad"[20].

En el artículo tercero constitucional, se establece el derecho a la educación gratuita que imparta el Estado, de calidad, laica y obligatoria para educación básica y media superior. En razón de lo expuesto, se expide en 1993, la Ley General de Educación, la cual regula

> "la educación que imparten el Estado -Federación, entidades federativas y municipios-, sus organismos descentralizados y los

[20] Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2004) Derechos de los niños, niñas y adolescentes. Recuperado el 15 de septiembre de 2017, desde: https://www.unicef.org/argentina/spanish/ar_insumos_MNDerechos.pdf

particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios. Es de observancia general en toda la República y las disposiciones que contiene son de orden público e interés social" (artículo 1).

El derecho internacional de los derechos humanos determina obligaciones a los Estados que deben cumplir y proteger. Estos deberes o exigencias se establecen en los Tratados Internacionales en los que forma parte el país. Como lo establece la Constitución, las autoridades deben respetar, salvaguardar, garantizar los derechos humanos. No debe interferir, ni limitarlos, "los Estados deben adoptar medidas positivas para facilitar el disfrute de los derechos humanos básicos"[21].

Los Tratados Internacionales, independientemente de sus diversas denominaciones, pactos, acuerdos, convenciones, entre otros, son un motor esencial para defender los derechos humanos; son "aquellos instrumentos establecidos, firmados y pactados por los gobiernos ante Organizaciones Internacionales y que exigen responsabilidad 'erga omnes' (respecto de todos)[22].

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, concluyó que los Tratados Internacionales están ubicados de manera jerárquica debajo de la Constitución Política y por encima de las leyes generales, federales y locales.

> "Los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello

---

21 Organización de las Naciones Unidas (2017) El derecho internacional de los derechos humanos. Recuperado el 29 de mayo de 2017, desde: http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/InternationalLaw.aspx

22 Rojas Ortiz, Oscar Jesse (2013) Los Tratados Internacionales de derechos humanos en México: una propuesta bajo la teoría garantista de Luigi Ferrajoli. Recuperado el 29 de mayo de 2017, desde: http://www.umar.mx/revistas/51/510102.pdf

se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades"[23].

Los Tratados Internacionales que afirman los derechos del Niño, entre ellos, el derecho a la educación, son los siguientes:

1. Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)

   "Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros" (artículo 1)[24].

2. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1960)

   "Los derechos económicos, sociales y culturales se consideran derechos de igualdad material por medio de los cuales se pretende alcanzar la satisfacción de las necesidades básicas de las personas y el máximo nivel posible de vida digna. Por su parte, los derechos civiles y políticos son los que persiguen la protección de los seres humanos contra los abusos de autoridad del gobierno en aspectos relativos a la integridad personal, a cualquier ámbito de la libertad

---

[23] Suprema Corte de Justicia de la Nación (1999) Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal. Recuperado el 29 de mayo de 2017, desde: https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=192867&Clase=DetalleTesisBL

[24] UNESCO (2008) Declaración Universal de Derechos Humanos. Recuperado el 30 de mayo de 2017, desde: http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001790/179018m.pdf

y a la existencia de la legalidad y garantías específicas en procedimientos administrativos y judiciales"[25].

3. Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (1960)

   "Es un pilar esencial de la iniciativa Educación para Todos (EPT), entró en vigor el 22 de mayo de 1962 y postula los principios fundamentales de no discriminación e igualdad de oportunidades educativas consagrados en la Constitución de la UNESCO"[26].

4. Convención sobre los Derechos del Niño (1989)

   "La Convención, a lo largo de sus 54 artículos, reconoce que los niños (seres humanos menores de 18 años) son individuos con derecho de pleno desarrollo físico, mental y social, y con derecho a expresar libremente sus opiniones"[27].

5. Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006)

   "El propósito (...) es promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente.

---

25 CNDH México (2012) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y su Protocolo facultativo. Recuperado el 30 de mayo de 2017, desde: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/7_Cartilla_PIDESCyPF.pdf

26 UNESCO (2017) 50 años de lucha contra la discriminación en la enseñanza. Recuperado el 30 de mayo de 2017, desde: http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the-international-agenda/right-to-education/single-view/news/50_years_of_combating_discrimination_in_education/

27 UNICEF (2006) Convención sobre los derechos del niño. Recuperado el 30 de mayo de 2017, desde: http://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf

Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás" (artículo 1) [28].

6. Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el derecho a la educación en situaciones de emergencia (2010)

"La educación de calidad puede mitigar los efectos psicosociales de los conflictos armados y los desastres naturales creando una sensación de normalidad, estabilidad, estructura y esperanza para el futuro"[29].

Armonización de la Ley General de Niñas, Niños y Adolescentes con la Ley General de Educación

Los derechos de la Niñez y entre ellos, el derecho a la educación, están reconocidos en el marco normativo nacional e internacional. México se ha suscrito a tratados internacionales de derechos humanos, los cuales algunos están articulados con los Estados. Todo este marco jurídico, nacional e internacional, plantea que no es suficiente que en materia educativa sólo existan docentes y escuelas, sino que "el Estado está obligado a ofrecer un servicio educativo con ciertas características que promuevan el aprendizaje de las niñas, niños y adolescentes y se haga valer el resto de sus derechos humanos. También

---

[28] Organización de las Naciones Unidas (s.f.) Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Recuperado el 30 de mayo de 2017, desde: http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf

[29] Organización de las Naciones Unidas (2010) Resolución aprobada por la asamblea general sobre el derecho a la educación en situaciones de emergencia. Recuperado el 30 de mayo de 2017, desde: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/290&Lang=S

es necesario que la escuela ofrezca condiciones que respeten la dignidad de los estudiantes, como condiciones apropiadas de seguridad e higiene que contribuyan a su bienestar"[30].

Por ende, en 2014, se expidió la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, dicha ley general contiene importantes avances en el reconocimiento y protección de los derechos de la niñez y la adolescencia, además de mecanismos para una coordinación entre los tres órdenes de gobierno y la asignación de recursos públicos para asegurar el goce de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Los principios rectores de dicha ley son: el de interés superior de la niñez, universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad e integralidad de los derechos, igualdad sustantiva, no discriminación, inclusión, derecho a la vida, participación, interculturalidad, pro persona, accesibilidad, vida libre de violencia, entre otros (artículo 6, LGDNNA).

En el segundo transitorio de la Ley en comento, se estableció que "el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, realizarán las modificaciones legislativas conforme a lo dispuesto en el presente Decreto, dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a su entrada en vigor".

Con la nueva ley en comento que garantiza los derechos de la niñez y de la adolescencia y el mandato de armonización legislativa, esta iniciativa presenta algunas modificaciones y adiciones a artículos de manera congruente con la Constitución Política y diversos Tratados Internacionales de los que México forma parte en materia de derechos humanos, específicamente en materia de los derechos de niños, adolescentes y jóvenes que requieren educación gratuita, inclusiva, equitativa y de calidad. A raíz de la creación de la Ley General de los

---

30 INEE (2016) Evaluación de condiciones básicas para la enseñanza y el aprendizaje desde la perspectiva de los derechos humanos. Documento conceptual y metodológico. Recuperado el 30 de mayo de 2017, desde: http://www.inee.edu.mx/index.php/publicaciones-micrositio

Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, existe la obligación implícita de armonizar el ordenamiento jurídico de la Ley General de Educación, con la finalidad de conseguir que la aplicación de las normas en derechos humanos no cause conflictos entre las leyes. "La armonización supone no sólo reformar o crear leyes a conveniencia, sino también lograr una adecuación en la vida de las personas que habitan un territorio, que haga posible un desarrollo humano y comunitario que respete la dignidad humana, mediante la eliminación de prácticas discriminatorias"[31].

La armonización de las leyes antes mencionadas, permitirán una mayor seguridad jurídica, es decir, ofrece al ciudadano un marco que sirve como "punto de partida para la realización de un conjunto de actos con trascendencia jurídica"[32].

Con lo anterior, en el primer semestre del año 2015, la Comisión de Educación del Senado de la República, a través del Senador Juan Carlos Romero Hicks sostuvo una serie de reuniones con personal especializado en el tema educativo del Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas (UNICEF). Derivado de esta consultoría, se desarrollaron los siguientes documentos, mismos que fueron presentados en el marco de la Reunión Ordinaria de la Comisión de Educación en el Senado de la República del día 23 de febrero de 2016, los cuales se integran por:

1. Documentos normativos susceptibles de revisión y actores relevantes.
2. Matriz de armonización legislativa federal. Ejercicio de identificación (art. 57 de la LGDNNA).

---

31 Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (2013) Fundamentos de la armonización legislativa con enfoque antidiscriminatorio. Tomo I. Recuperado el 30 de mayo de 2017, desde: http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/LSD_I_Fundamentos_Corr_INACCSS.pdf.pdf

32 S.A. (s.f.) Garantías de seguridad jurídica. Recuperado el 30 de mayo de 2017, desde: http://cursos.aiu.edu/Garant%C3%ADas%20Constitucionales/PDF/Tema%203.pdf

3. Matriz de armonización de la LGDNNA en materia educativa.

4. Matriz de principios.

El 08 de marzo de 2016, la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados, coordinada por la Diputada Hortensia Aragón Castillo, sostuvieron una reunión con los funcionarios de UNICEF México, en la cual se trataron los siguientes puntos:

1. Avances legislativos más significativos de la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

2. Un cambio de paradigma en el que coloca a los derechos de niñas y niños en el centro del actuar institucional y social.

3. Cumplimiento obligatorio para las autoridades de todos los poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), órdenes de gobierno (municipal, estatal y federal), familias, OSC, y sector privado.

De esta manera, para que el marco jurídico y los legisladores puedan cumplir con la obligación que les marca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sobre promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, en concreto los derechos de las niñas, niños y adolescentes, deberán:

1. "Incorporar los principios de la LGDNNA en el marco normativo enfocado a la educación, priorizando que el interés superior de la niñez prive en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

2. Priorizar la opinión de niñas, niños y adolescentes y se fortalezca la participación activa de la sociedad civil en los procesos educativos.

3. Fortalecer las facultades y obligaciones que tienen las autoridades educativas en la Ley General de Educación, a efecto que las acciones

afirmativas y los mecanismos mandatados no sean materia inocua de la LGDNNA, respetando en todo momento la facultad y atribuciones del Ejecutivo.

4. Que la educación contribuya efectivamente a abatir el grado de rezago social"[33].

Incorporar el principio de Interés Superior de la Niñez

La Comisión Dictaminadora está de acuerdo en que se considere el principio de Interés Superior de la Niñez en la Ley General de Educación, ya que conforme a la Carta Magna y a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes es un eje rector para las medidas y tomas de decisiones concernientes en satisfacer todos los derechos de la infancia y la adolescencia. La Constitución Política, en su artículo 4o., determina que "los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez". Asimismo, en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, establece que para garantizar un desarrollo integral y una vida digna y así, alcanzar un bienestar posible, las autoridades deben realizar las acciones conforme al principio de Interés Superior de la Niñez.

En la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, ratificada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, se le otorgó una nueva encomienda a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la

[33] UNICEF México (2015) Matriz de armonización federal. Ley General de Educación y Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Documento de análisis para las Comisiones de Educación del H. Congreso de la Unión.

Cultura (UNESCO), en la cual la educación debe contemplar dos grandes principios: el interés superior de la niñez y la no discriminación[34].

> "En pro del interés superior del niño, la Convención garantiza el derecho del menor a participar y a expresar su opinión, a ejercer la libertad de conciencia, y a participar activamente en la comunidad a través de la libertad de expresión y de asociación. Esta actitud de participación social en los niños se alimenta, en la práctica, a través de la educación, dentro de la familia y en la escuela, con el fin de prepararlos como ciudadanos activos y responsables"[35].

Miguel Cillero Bruñol (1999) menciona que el principio de interés superior de la niñez es "una limitación, una obligación, una prescripción de carácter imperativo hacia las autoridades"[36]. En todas las medidas que realicen las autoridades de dependencias administrativas, los jueces y el legislador deben considerar de manera primordial el principio jurídico garantista. Con este principio, se renuncia a toda noción de paternalismo por parte de las autoridades y al abuso del poder.

Para el autor antes mencionado, el principio del interés superior de la niñez se puede aplicar en ciertas situaciones:

- "Ayudar a que las interpretaciones jurídicas reconozcan el carácter integral de los derechos del niño y la niña.
- Obligar a que las políticas públicas den prioridad a los derechos de la niñez.

---

[34] UNESCO (1989) Convención sobre los derechos del Niño. Recuperado el 31 de mayo de 2017, desde: http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001012/101215s.pdf

[35] Ídem. Pág. 3

[36] Cillero Bruñol, Miguel (1999) El interés superior del niño en el marco de la convención internacional sobre los derechos del niño, en Justicia y Derechos del Niño de la UNICEF. Pág. 54. Recuperado el 31 de mayo de 2017, desde: https://www.unicef.org/argentina/spanish/ar_insumos_PEJusticiayderechos1.pdf

- Permitir que los derechos de la niñez prevalezcan sobre otros intereses, sobre todo si entran en conflicto con aquellos.

- Orientar a que tanto los padres como el Estado en general, en sus funciones que les son relativas, tengan como objeto 'la protección y desarrollo de la autonomía del niño en el ejercicio de sus derechos y que sus facultades se encuentran limitadas, justamente, por esta función u objetivo'"[37].

Cabe señalar, que la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos y el Pleno de la Cámara de Diputados de la LXIII Legislatura aprobó una Minuta que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Educación, en materia del Interés Superior de la Niñez. Dicha Minuta fue devuelta al Senado de la República para su análisis, el 25 de octubre de 2016. Los artículos a modificar son los siguientes:

> "**Artículo 8o.** El criterio que orientará a la educación que el Estado y sus organismos descentralizados impartan –así como toda la educación preescolar, la primaria, la secundaria, media superior, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica que los particulares impartan– **atenderá en todo momento el interés superior de la niñez**; se basará en los resultados del progreso científico; luchará contra la ignorancia y sus causas y efectos, las servidumbres, los fanatismos, los prejuicios, la formación de estereotipos, la discriminación y la violencia especialmente la que se ejerce contra las mujeres y niños, debiendo implementar políticas públicas de Estado orientadas a la transversalidad de criterios en los tres órdenes de gobierno.
> **I. a IV. ...**
>
> **Artículo 11. ...**
> **Las actuaciones y decisiones que tomen dichas autoridades deberán considerar, primordialmente, el interés superior de la niñez, cuando se trate de la educación que concierna a niñas, niños y adolescentes. Las**

[37] S.A. (2003) El principio del interés superior de la niñez. Recuperado el 31 de mayo de 2017, desde: http://www.derechosinfancia.org.mx/Derechos/conv_3.htm

autoridades establecerán los mecanismos necesarios para garantizar este principio.

...

I. a VI. ...

Artículo 78. ...

...

Cuando se tome una decisión que afecte a educandos menores de edad, en lo individual o colectivo, las autoridades educativas y escolares deberán evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar su interés superior y sus garantías procesales.

...

Artículo 79. ...

...

...

Dicha resolución deberá considerar de manera primordial el interés superior de la niñez cuando se trate de decisiones sobre una cuestión que involucre a educandos menores de edad. Cuando se presenten diferentes interpretaciones, se elegirá la que satisfaga de manera más efectiva este principio rector.

..."[38]

Con lo anterior, no es necesaria la reforma al artículo 2o. de la Ley General de Educación sobre el principio del interés superior de la niñez, ya que fue considerado en el artículo 8o. de la Minuta que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Educación, en materia del Interés Superior de la Niñez. Por tanto, la Comisión Dictaminadora determina que el principio de interés superior de la niñez se establezca en el artículo 8o. de la Ley General de Educación donde se describen los criterios que orientan la educación que imparte el Estado y sus organismos descentralizados.

[38] Comisión de Educación del Senado de la República (2017) Minutas. Recuperado el 15 de septiembre de 2017, desde: http://www.senado.gob.mx/comisiones/educacion/minutas.php

Ambiente escolar libre de violencia

En la Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (LPSVD), se define la violencia como "**el uso deliberado del poder o de la fuerza física, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones. Quedan incluidas las diversas manifestaciones que tiene la violencia como la de género, la juvenil, la delictiva, la institucional y la social, entre otras**" (fracción XI, artículo 4).

El Centro de Estudios para el adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG) de la Cámara de Diputados, realizó un estudio sobre el tema del acoso escolar. En este documento se define acoso escolar cuando un alumno está expuesto en reiteradas ocasiones y por un tiempo a acciones negativas por otro u otros estudiantes. Es decir:

- "Ha de darse entre compañeros.
- Una víctima que es atacada por un acosador o grupo de acosadores en un marco de desequilibrio de poder.
- Un desequilibrio de fuerzas entre el (los) acosador (es) y la víctima que lleva a ésta a un estado de indefensión y por tanto resulta intimidatoria.
- Una acción agresiva que se produce de forma reiterada en el tiempo"[39].

En el caso del término violencia, el estudio en mención, hace referencia a la definición establecida por la Organización Mundial de la Salud (OMS), en su Informe Mundial sobre Violencia y Salud. La violencia es por tanto, "el uso

[39] CEAMEG, Cámara de Diputados, LXII Legislatura (s.f.) Marco jurídico del acoso escolar (bullying). Recuperado el 31 de mayo de 2017, desde: http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/ceameg/ET_2013/09_MJAEB.pdf

intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones"[40]. La violencia escolar o en las escuelas, se puede dar de profesor a alumno, de alumno a profesor o entre compañeros[41].

Para la Secretaría de Educación Pública (SEP), la violencia escolar es toda actividad violenta en el marco escolar, esta puede ser: acoso escolar, abuso físico y abuso verbal. Los factores que influyen para que se dé la violencia en la escuela es: la edad; el entorno familiar, escolar o de la comunidad o colonia; la exposición de actos de violencia a través de los medios de comunicación; juegos electrónicos y falta de comunicación asertiva entre los alumnos, profesores o padres de familia[42]. El acoso escolar es "un comportamiento prolongado de abuso y maltrato que ejerce una alumna o un alumno, o bien un grupo de alumnas o alumnos sobre otro u otros, en escuelas de educación básica con el propósito de intimidar/a controlarlo/a, mediante contacto físico o manipulación psicológica. Se produce dentro de las instalaciones de los centros educativos y en el horario escolar"[43].

Algunas de las características del acoso escolar son: 1) abuso de poder; y 2) Repetición y sistematicidad. Los tipos de acoso escolar son tres: 1) Verbal: son palabras agresivas, burlas, provocaciones que amenazan, intimidan o humillan al alumno o los alumnos; 2) Social: agredir, marginar o no tomar en cuenta a

---

40 OMS (2006) Informe Nacional sobre Violencia y Salud. Recuperado el 31 de mayo de 2017, desde: http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/documentos/InformeNalsobreViolenciaySalud.pdf

41 CEAMEG, Cámara de Diputados, LXII Legislatura (s.f.) Marco jurídico del acoso escolar (bullying). Recuperado el 31 de mayo de 2017, desde: http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/ceameg/ET_2013/09_MJAEB.pdf

42 SEP (2016) Violencia escolar. Recuperado el 31 de mayo de 2017, desde: http://acosoescolar.sep.gob.mx/es/acosoescolar/La_violencia_escolar

43 SEP (2017) Acoso escolar. Recuperado el 31 de mayo de 2017, desde: http://www.gob.mx/escuelalibredeacoso/articulos/que-es-escuela-libre-de-acoso

un alumno frente a otros; 3) Físico: golpear, patear, empujar, escupir a un alumno[44].

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en su Tesis 1a. CCCXXI/2015 (10a.), del 06 de noviembre de 2015, menciona que el concepto de acoso escolar es el que se incorpora en la legislación mexicana. Y que este implica

> "una serie de conductas violentas, intimidatorias o denigratorias, más o menos intensas que pasan por segregación, peleas, manipulación psicológica, burlas, provocaciones, el uso de apodos hirientes, la violencia física o la exclusión social; en suma, una gama cromática no susceptible de reduccionismos o simplificaciones. Debe por tanto partirse de que el concepto de acoso escolar puede ir desde la mera falta a la comisión de un delito grave"[45].

Con lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el acoso escolar es "**todo acto u omisión que de manera reiterada agreda física, psicoemocional, patrimonial o sexualmente a una niña, niño, o adolescente; realizado bajo el cuidado de las instituciones escolares, sean públicas o privadas**".

La Secretaría de Educación Pública elaboró un documento base para la elaboración de protocolos en las entidades federativas con la finalidad de prevenir, detectar y actuar en casos de abuso sexual infantil, acoso escolar y maltrato en las escuelas de educación básica. No obstante, con esta iniciativa se establece como atribución de las autoridades Federal y locales, de manera concurrente, la elaboración de protocolos de actuación sobre situaciones de

---

[44] SEP (2017) Características del Acoso escolar. Recuperado el 31 de mayo de 2017, desde: http://www.gob.mx/escuelalibredeacoso/articulos/que-es-escuela-libre-de-acoso

[45] SCJN (2015) Bullying escolar. Estándar para acreditar su existencia. Recuperado el 15 de septiembre de 2017, desde: http://build-biblioteca-congres.builds.vlex.com/#vid/586966034

acoso o violencia escolar para la Comunidad escolar y para los padres de familia o quienes ejerzan patria potestad.

Además, será infracción de quienes prestan servicios educativos el "realizar, promover, propiciar, tolerar o no denunciar actos de acoso o violencia escolar, conforme a lo dispuesto en esta Ley y demás disposiciones aplicables".

Es importante señalar, que en la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados se aprobó una iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Educación, en materia de violencia escolar. La Minuta se remitió al Senado de la República para su análisis, el 29 de abril de 2013. Entre los artículos que se modifican, se creó un apartado sobre seguridad escolar, que a la letra dice:

> **"Sección 2. De la seguridad escolar**
> **Artículo 36 A. La protección de los alumnos contra la violencia, en cualquier tipo de sus manifestaciones, es condición para una formación escolar equitativa.**
>
> **Artículo 36 B. Es obligación de las autoridades educativas salvaguardar la integridad física y psicológica de los educandos dentro de los planteles educativos y, en su caso, solicitar a las autoridades correspondientes la protección que garantice la seguridad de los educandos en los alrededores de los planteles educativos.**
>
> **Artículo 36 C. La violencia en cualquier tipo de sus manifestaciones, será considerada como indisciplina. Es violencia escolar el hostigamiento e intimidación entre estudiantes, y se puede presentar de las siguientes formas:**
> **I. Física: empujones, golpes o lesiones;**
> **II. Verbal: insultos, discriminación y menosprecio que se realice por un estudiante a otro, de manera pública o privada;**
> **III. Psicológica: persecución, intimidación, sometimiento, chantaje, manipulación o amenazas, incluidas las gesticulaciones y obscenidades mediante señas, miradas o expresiones corporales;**

IV. Exclusión social: el estudiante víctima es notoriamente excluido y aislado de la convivencia escolar;
V. Sexual: podrá manifestarse mediante comentarios de índole sexual, ya sea de forma verbal o escrita, miradas o señas que denoten obscenidad, tocamientos, hostigamiento, acoso o abuso de orden sexual, y
VI. Cibernética: por medios electrónicos como Internet, páginas web, redes sociales, blogs, correo electrónico, mensajes de teléfono celular o videograbaciones"[46].

En lo que respecta a la **Iniciativa presentada por la Diputada Rosa Guadalupe Chávez**, esta Comisión Dictaminadora considera que la propuesta esencial de la legisladora se encuentra estrecha y profundamente relacionada con la temática de armonización de la Ley General de Educación con la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Se coincide con la necesidad de dar cumplimiento a lo dispuesto por el Artículo Transitorio Segundo del Decreto que expide la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2014, el cual establece la obligación del Congreso de la Unión de realizar las modificaciones legislativas conforme a lo dispuesto en dicho decreto, con la finalidad de garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Dado que la Diputada iniciante enuncia (tanto en el cuerpo argumentativo de su iniciativa, como en el proyecto de decreto) una amplia gama de problemáticas y delitos que aquejan a este grupo poblacional en nuestro país, es importante precisar que, para garantizar el derecho de niñas, niños y adolescentes a una

[46] Comisión de Educación del Senado de la República (2017) Minutas. Recuperado el 15 de septiembre de 2017, desde: http://www.senado.gob.mx/comisiones/educacion/minutas.php

vida libre de violencia y a la integridad personal y social, deben realizarse las reformas correspondientes a cada cuerpo normativo.

Es decir, que en la Ley General de Educación deben realizarse las reformas concernientes a la esfera de competencia de las distintas autoridades educativas, por lo cual no se incluirán los términos que aducen a tipos penales y a las diversas conductas reguladas por los Códigos en materia penal y demás disposiciones aplicables.

Respecto a la propuesta de reformar la fracción XVI del artículo 7 de la Ley General de Educación para que las autoridades *"realicen acciones educativas y preventivas, a fin de* ***propiciar el autocuidado y concientización de las niñas, niños y adolescentes sobre los diferentes delitos de los que pueden ser objeto, particularmente, aquellos que atentan contra su integridad y dignidad humana..."*** consideramos que no es procedente la reforma en sus términos debido a que dicho artículo regula exclusivamente los fines de la educación.

Ahora bien, con relación a la redacción subsiguiente: "*...tales como descuido, negligencia, abandono o abuso físico, psicológico o sexual; corrupción de personas; trata de personas, abuso sexual infantil, explotación sexual infantil con o sin fines comerciales, o cualquier otro tipo de explotación, y demás conductas punibles establecidas en las disposiciones aplicables; tráfico de menores; el trabajo antes de la edad mínima de quince años y el trabajo en adolescentes mayores de 15 años que pueda perjudicar su salud, su educación o impedir su desarrollo físico o mental, explotación laboral, las peores formas de trabajo infantil, así como el trabajo forzoso, en los términos que los establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las demás disposiciones aplicables; así como la incitación o coacción para que participen en la comisión de delitos o en asociaciones delictuosas, en conflictos armados o en cualquier otra actividad que impida su desarrollo integral.*", consideramos que no es procedente la reforma en sus términos debido a que se trata de una

serie de conceptos referentes a tipos y conductas penales cuya evocación corresponde propiamente a la legislación penal y no a la educativa.

No obstante lo anterior, dado que la propuesta de la legisladora es la armonización de la Ley General de Educación con la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en lo relacionado con la violencia que aqueja a niñas, niños y adolescentes, así como su prevención, esta Comisión Dictaminadora determina que se realicen las modificaciones necesarias al proyecto de decreto del presente Dictamen, para efecto de rescatar el espíritu de la legisladora, en lo concerniente a la violencia escolar a la que se encuentran expuestos niñas, niños y adolescentes, dentro de la esfera de competencia de las autoridades educativas.

En virtud de lo anterior, se enuncian las siguientes propuestas de modificación que recogen en parte la propuesta esencial de la Diputada Rosa Guadalupe Chávez Acosta:

- Reforma al artículo 11 de la Ley General de Educación para establecer en la fracción VII que se entenderá por "*Acoso escolar, todo acto u omisión que de manera reiterada agreda física, psicoemocional, patrimonial o sexualmente a una niña, niño, o adolescente; realizado bajo el cuidado de las instituciones escolares, sean públicas o privadas*", en el marco de atribuciones de las autoridades educativas de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, en los términos que la propia Ley establece.

- Reforma a la fracción XII Sextus del Artículo 14 de la Ley General de Educación, para efecto de establecer que corresponderá a las autoridades educativas federal y locales de manera concurrente, la atribución de *"elaborar protocolos de actuación sobre situaciones de acoso o violencia escolar para el personal y para quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia de niños, niñas y adolescentes".*

- Adición de la fracción XVIII del artículo 75 de la Ley General de Educación, a efecto de establecer como infracción de quienes prestan servicios educativos: *"Realizar, promover, propiciar, tolerar o no denunciar actos de acoso o violencia escolar, conforme a lo dispuesto en esta Ley y demás disposiciones aplicables".*

Educación Inclusiva

La educación, es un "es medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar a mujeres y a hombres, de manera que tengan sentido de solidaridad social" (artículo 2 de la Ley General de Educación). Por tanto, "todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso, tránsito y permanencia en el sistema educativo nacional" (artículo 2 de la Ley General de Educación).

En la actualidad, las escuelas han transformado poco a poco su estructura física y pedagógica incluyendo los criterios de calidad, equidad e inclusión, con el fin de que ningún niño sea considerado ineducable. "La educación de un discapacitado hace de él una persona productiva que no tiene, por consiguiente, que depender de su familia o del Estado durante toda su vida"[47].

La escuela inclusiva significa que todos los niños, independientemente de su condición, "aprenden juntos en las diversas instituciones educativas regulares (preescolar, colegio/escuela, post secundaria y universidades) con un área de soportes apropiada"[48]. Su educación es centrada en las capacidades de los

---

47 UNESCO (1994) Educación de niños y jóvenes con discapacidades. Principios y prácticas. Recuperado el 15 de mayo de 2016, desde: http://www.unesco.org/education/pdf/281_65_s.pdf

48 UNESCO (2016) Educación inclusiva. Recuperado el 15 de mayo de 2016, desde: http://www.inclusioneducativa.org/ise.php?id=1

estudiantes y no en las discapacidades que éstos presentan, es satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje y con ello dignificar su vida.

La educación inclusiva implica que todas las niñas, niños y adolescentes tengan de manera equitativa las mismas oportunidades de aprendizaje "en diferentes tipos de escuelas independientemente de sus antecedentes sociales y culturales y de sus diferencias en las habilidades y capacidades"[49]. El objetivo final de la educación inclusiva es erradicar la discriminación y contribuir a la cohesión social.

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) alude que el reto para lograr una educación inclusiva y de calidad debe considerar:

> "la creación de un clima de tolerancia y respeto en el ámbito escolar; el combate a todo tipo de discriminación; el establecimiento de canales de participación, sobre todo para los adolescentes, así como de mecanismos efectivos de participación de los niños, niñas y adolescentes en las cuestiones escolares que les afectan"[50].

En esta Legislatura, la Cámara de Diputados aprobó el 17 de marzo de 2016, la Minuta con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Educación, en materia de educación inclusiva. Y su publicación en el Diario Oficial de la Federación fue el 01 de junio de 2016. La Minuta tenía por objeto armonizar y actualizar el "marco conceptual empleado en el campo de la educación especial, orientándolo a una cultura de la inclusión"[51].

---

[49] UNESCO (2008) Inclusión educativa: el camino del futuro. Recuperado el 15 de mayo de 2016, desde: http://www.ibe.unesco.org/sites/default/files/Inclusion_Educativa.pdf

[50] UNICEF (2017) Educación. Recuperado el 15 de septiembre de 2017, desde: https://www.unicef.org/mexico/spanish/educacion.html

[51] Cámara de Diputados (2016) Minuta con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Educación, en materia de educación inclusiva. Recuperado el 31 de mayo de 2017, desde: http://sitl.diputados.gob.mx/LXII_leg/minutas_buscadorlxii.php?filit=&pert=0&edot=A&comt=0

Sin embargo, una de las adiciones que se proponen en esta iniciativa es la definición de *educación inclusiva*. Para la UNESCO, la educación inclusiva es

> "un proceso orientado a responder a la diversidad de los estudiantes incrementando su participación y reduciendo la exclusión en y desde la educación. Está relacionada con la presencia, la participación y los logros de todos los alumnos, con especial énfasis en aquellos que, por diferentes razones, están excluidos o en riesgo de ser marginados (...) La inclusión implica el acceso a una educación de calidad sin ningún tipo de discriminación, ya sea dentro o fuera del sistema escolar, lo cual exige una transformación profunda de los sistemas educativos"[52].

En lo que respecta a la Secretaría de Educación Pública, el concepto de educación inclusiva lo establece en el glosario de educación especial, este dice:

> "La Educación Inclusiva garantiza el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los estudiantes con especial énfasis en aquellos que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo, a través de la puesta en práctica de un conjunto de acciones orientadas a eliminar o minimizar las barreras que limitan el aprendizaje y la participación de los alumnos y que surgen de la interacción entre los estudiantes y sus contextos; las personas, las políticas, las instituciones, las culturas y las prácticas"[53].

En la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, en su artículo 2, fracción XII, se establece la siguiente definición de educación

---

[52] UNESCO (2008) La educación inclusiva: el camino hacia el futuro. Una breve mirada a los temas de educación inclusiva: aportes a las discusiones de los talleres. Recuperado el 31 de mayo de 2017, desde: http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Policy_Dialogue/48th_ICE/CONFINTED_48_Inf_2_Spanish.pdf

[53] SEP (s.f.) Glosario de educación especial. Recuperado el 31 de mayo de 2017, desde: http://www.educacionespecial.sep.gob.mx/pdf/glosario/Glosario_final.pdf

inclusiva: "Es la educación que propicia la integración de personas con discapacidad a los planteles de educación básica regular, mediante la aplicación de métodos, técnicas y materiales específicos".

Con lo anterior, la Comisión Dictaminadora propone la modificación de la definición de Educación Inclusiva, de la siguiente manera:

"Educación inclusiva, conjunto de acciones orientadas a eliminar o minimizar las barreras que limitan el acceso, tránsito, permanencia, participación y aprendizaje de todas las niñas, niños y adolescentes, con especial énfasis en aquellos que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo".

Cumplimiento del derecho a la educación

En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) los Estados Partes reconocen el derecho a la educación, el cual debe desarrollar la personalidad del alumno, así como ejercer de manera plena y responsable las capacidades humanas. Con el compromiso de que los Estados Partes alcancen el pleno ejercicio del derecho a la educación, en el Pacto se hace mención que la enseñanza debe considerar los preceptos de asequible, accesible, adaptable, además "se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente (artículo 13)"[54].

Estas categorías universales fueron desarrolladas posteriormente por la Dra. Katarina Tomasevski, quien promocionó la importancia del derecho a la educación en la Organización de las Naciones Unidas (ONU). La Dra. Katarina

---

54 Naciones Unidas, Derechos Humanos (2017) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Recuperado el 31 de mayo de 2017, desde: http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx

Tomasevski propone que para valorar el grado de cumplimiento del derecho a la educación y que refleje las obligaciones del Estado como garante, se deben evaluar cuatro criterios conocidos como las "4 A", por sus siglas en inglés, "las dos primeras (asequibilidad y accesibilidad) refieren a lo que tradicionalmente se entiende como el derecho a la educación, y las dos últimas (aceptabilidad y adaptabilidad), al derecho en la educación"[55].

A partir de todos los tratados internacionales sobre derechos humanos, de la aceptación y puesta en práctica de éstos, de las leyes de cada país, y de estos criterios (las 4 "A"), pueden diseñarse indicadores para identificar y desarrollar buenas prácticas educativas.

Cuadro 1. Esquema de 4-A de Katarina Tomasevski[56]

Criterio	Explicación
Asequibilidad	La educación como derecho social y económico significa que los gobiernos deben asegurar que haya educación gratuita y obligatoria para todos los niños y niñas en edad escolar. Como derecho cultural, significa el respeto a la diversidad, en particular, a través de derechos de las minorías y de las indígenas.
Accesibilidad	El derecho a la educación debe ser realizado progresivamente, asegurando la educación gratuita, obligatoria e inclusiva, lo antes posible, y facilitando el acceso a la educación post-obligatoria en la medida de lo posible.
Aceptabilidad	Son un conjunto de criterios de calidad de la educación, como, por ejemplo, los relativos a la seguridad y la salud en la escuela, o a las cualidades profesionales de los maestros, pero va mucho más allá. El gobierno debe establecer, controlar y exigir determinados estándares de calidad, se trate de establecimientos educativos públicos o privados. Por ejemplo, aceptabilidad de los programas

[55] INEE (2016) Evaluación de condiciones básicas para la enseñanza y el aprendizaje desde la perspectiva de los derechos humanos. Documento conceptual y metodológico. Recuperado el 31 de mayo de 2017, desde: http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/E/201/P1E201.pdf

[56] Tomasevki, Katarina (s.f.) Indicadores del derecho a la educación. Recuperado el 31 de mayo de 2017, desde: http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/indicadores-del-derecho-a-la-educacion.pdf

Criterio	Explicación
	educativos y los libros de texto, los métodos de enseñanza y aprendizaje, entre otros.
Adaptabilidad	Requiere que las escuelas se adapten a los niños, según el principio del interés superior del niño de la Convención sobre los Derechos del Niño. Esto revoca la tradición de forzar a los niños a adaptarse a cualesquiera condiciones la escuela hubiese previsto para ellos.

Fuente: Cuadro elaborado con información del documento de Katarina Tomasevki (s.f.) Indicadores del derecho a la educación. Págs. 12 y 13.

Con lo anterior, la Comisión Dictaminadora menciona que los criterios de asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad se deben establecer en el artículo 8o. de la Ley General de Educación, ya que en él se describen los criterios que orientarán a la educación que el Estado y sus organismos descentralizados impartan.

En lo que respecta a la adición del artículo 11 bis con las tres definiciones sobre acoso escolar, educación inclusiva y normalidad mínima, la Comisión Dictaminadora considera que es viable incorporarlas al artículo 11, ya que en éste se definen los conceptos usados en la Ley General de Educación.

Asimismo, en el artículo 2o. de la Ley General de Educación se modificará la palabra garantizar por promover, toda vez que al incluir la palabra garantizar conlleva implicaciones en el ámbito jurídico presupuestario.

Por las consideraciones anteriormente expuestas, la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, somete a la consideración de la Honorable Asamblea, el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

Artículo Único.- Se reforman los artículos 2o., párrafo primero; 4o., párrafos primero y segundo; 7o., fracción XV; 8o., párrafo primero y fracción IV; 13,

fracción I; 14, fracción XII Quintus; 33, fracción I; 76, fracción III; y se adicionan los artículos 11, con las fracciones VII, VIII y IX; 14, con una fracción XII Sextus; 75, con una fracción XVIII a la Ley General de Educación, para quedar como sigue:

Artículo 2o.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación de calidad en condiciones de equidad, por lo tanto**, las autoridades federal y locales en el ámbito de sus respectivas competencias, deben promover que** todos los habitantes del país **tengan** las mismas oportunidades de acceso, tránsito y permanencia en el sistema educativo nacional, con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicables.

...

...

Artículo 4o.- Todos los habitantes del país deben cursar la educación preescolar, la primaria, la secundaria **y la media superior.**

Es obligación **de quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia de niñas, niños y adolescentes, asegurar que cursen** la educación preescolar, la primaria, la secundaria y la media superior.

Artículo 7o.- ...

I.- a **XIV Bis. - ...**

XV. Difundir los derechos y deberes de niñas, niños y adolescentes y las formas de **participación y** protección con que cuentan para ejercitarlos;

XVI.- ...

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

I.- a **III.- ...**

IV.- Será de calidad, entendiéndose por ésta la congruencia entre los objetivos, resultados y procesos del sistema educativo, conforme a las dimensiones de eficacia, eficiencia, pertinencia y equidad**, y bajo los principios de asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad.**

Artículo 11.- ...

...

I.- a **VI.- ...**

VII.- Acoso escolar, todo acto u omisión que de manera reiterada agreda física, psicoemocional, patrimonial o sexualmente a una niña, niño o adolescente; realizado bajo el cuidado de las instituciones escolares, sean públicas o privadas.

VIII.- Educación Inclusiva, conjunto de acciones orientadas a eliminar o minimizar las barreras que limitan el acceso, tránsito, permanencia, participación y aprendizaje de todas las niñas, niños y adolescentes, con especial énfasis en aquellos que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo.

IX.- Normalidad mínima, el conjunto de condiciones indispensables que deben cumplirse en cada escuela para el buen desempeño de la tarea docente y el logro del aprendizaje de los educandos.

Artículo 13.- ...

I.- Prestar los servicios de educación inicial, básica incluyendo la indígena, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros **en condiciones de normalidad mínima,**

I Bis.- a **IX.- ...**

Artículo 14.- ...

I.- a **XII Quáter.- ...**

XII Quintus.- Instrumentar un sistema accesible a los ciudadanos, docentes **y alumnos** para la presentación y seguimiento de quejas y sugerencias respecto del servicio público educativo;

XII Sextus.- Elaborar protocolos de actuación sobre situaciones de acoso o violencia escolar para el personal y para quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia de niñas, niños y adolescentes, y

XIII.- ...

...

Artículo 33.- ...

I. Atenderán de manera especial **a la comunidad escolar y a** las escuelas en que, por estar en localidades aisladas, zonas urbanas marginadas o comunidades indígenas, sea considerablemente mayor la posibilidad de atrasos o deserciones, mediante la asignación de elementos de mejor calidad, para enfrentar los problemas educativos de dichas localidades;

II.- a **XVII.- ...**

...

Artículo 75.- ...

I.- a **XV.- ...**

XVI.- Expulsar, segregar o negarse a prestar el servicio educativo a personas con discapacidad o que presenten problemas de aprendizaje o condicionar su aceptación o permanencia en el plantel a someterse a tratamientos médicos específicos, o bien, presionar de cualquier manera a los padres o tutores para que acudan a médicos o clínicas específicas para su atención;

XVII.- Incumplir con las medidas correctivas derivadas de las visitas de inspección, **y**

XVIII.- Realizar, promover, propiciar, tolerar o no denunciar actos de acoso o violencia escolar, conforme a lo dispuesto en esta Ley y demás disposiciones aplicables.

Artículo 76. ...

I.- y **II.- ...**

III.- En el caso de incurrir en las infracciones establecidas en las fracciones XIII, XIV, **XV y XVIII** del artículo anterior, se aplicarán las sanciones establecidas en las fracciones I y II de este artículo, sin perjuicio de las penales y de otra índole que resulten.

...

TRANSITORIOS

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

Segundo.- Las autoridades educativas deberá expedir los protocolos de actuación sobre situaciones de acoso o violencia escolar para el personal y para quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia de niñas, niños y adolescentes, en un plazo no mayor a 6 meses, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, Ciudad de México a 05 de diciembre de 2017.

CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

COMISIÓN DE EDUCACIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS EDUCATIVOS

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS EDUCATIVOS POR EL QUE SE APRUEBA CON MODIFICACIONES LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, A FIN DE ARMONIZARLA CON LA LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

	A Favor	En contra	Abstención
Dip. Hortensia Aragón Castillo Presidente			
Dip. Adriana del Pilar Ortiz Lanz Secretaria			
Dip. Rocío Matesanz Santamaría Secretaria	Rocío Matesanz S.		
Dip. Laura Mitzi Barrientos Cano Secretaria			
Dip. Matías Nazario Morales Secretario			

CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

COMISIÓN DE EDUCACIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS EDUCATIVOS

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS EDUCATIVOS POR EL QUE SE APRUEBA CON MODIFICACIONES LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, A FIN DE ARMONIZARLA CON LA LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

	A Favor	En contra	Abstención
Dip. María Esther Guadalupe Camargo Félix Secretaria			
Dip. Miriam Dennis Ibarra Rangel Secretaria			
Dip. María del Rosario Rodríguez Rubio Secretaria			
Dip. Patricia Elena Aceves Pastrana Secretaria			
Dip. Jorge Álvarez Maynez Secretario			

CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

COMISIÓN DE EDUCACIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS EDUCATIVOS

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS EDUCATIVOS POR EL QUE SE APRUEBA CON MODIFICACIONES LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, A FIN DE ARMONIZARLA CON LA LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

	A Favor	En contra	Abstención
Dip. Luis Manuel Hernández León Secretario			
Dip. María Luisa Beltrán Reyes Secretaria			
Dip. Sharon María Teresa Cuenca Ayala Secretaria			
Dip. Hersilia Onfalia Adamina Córdova Morán Integrante			
Dip. Juana Aurora Cavazos Cavazos Integrante			

CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

COMISIÓN DE EDUCACIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS EDUCATIVOS

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS EDUCATIVOS POR EL QUE SE APRUEBA CON MODIFICACIONES LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, A FIN DE ARMONIZARLA CON LA LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

	A Favor	En contra	Abstención
Dip. Delfina Gòmez Àlvarez Integrante			
Dip. Adriana Elizarraraz Sandoval Integrante			
Dip. Adolfo Mota Hernández Integrante			
Dip. María del Carmen Pinete Vargas Integrante			
Dip. María Guadalupe Cecilia Romero Castillo Integrante			

CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

COMISIÓN DE EDUCACIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS EDUCATIVOS

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS EDUCATIVOS POR EL QUE SE APRUEBA CON MODIFICACIONES LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, A FIN DE ARMONIZARLA CON LA LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

	A Favor	En contra	Abstención
Dip. Juan Carlos Ruíz García Integrante			
Dip. Francisco Alberto Torres Rivas Integrante			
Dip. Francisco Martínez Neri Integrante			
Dip. Cesáreo Jorge Márquez Alvarado Integrante			
Dip. Joaquín Jesús Díaz Mena Integrante			

CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

COMISIÓN DE EDUCACIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS EDUCATIVOS

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS EDUCATIVOS POR EL QUE SE APRUEBA CON MODIFICACIONES LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, A FIN DE ARMONIZARLA CON LA LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

	A Favor	En contra	Abstención
Dip. Virgilio Daniel Méndez Bazán Integrante			
Dip. Luis Maldonado Venegas Integrante			
Dip. Flor Estela Renterìa Medina Integrante			
Dip. Dulce María Montes Salas Integrante			

DICTAMEN EN SENTIDO POSITIVO CON MODIFICACIONES A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y 21 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, ACARGO DE LA DIPUTADA BRENDA VELAZQUEZ VALDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN.

HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión de la LXIII Legislatura, le fue turnada una iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 11 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y 21 del Código Nacional de Procedimientos Penales, a cargo de la diputada Brenda Velázquez Valdez, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

Con fundamento en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 39; 43, 44, y 45 numeral 6, incisos e) y f) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 80, 81, 82, 84, 85 y 157 numeral 1, fracción I, 158 numeral 1, fracción IV y 167 del Reglamento de la Cámara de Diputados, los miembros de esta Comisión de Justicia sometemos a consideración del Pleno de esta Honorable Asamblea el presente dictamen al tenor de la siguiente:

M E T O D O L O G Í A

Esta Comisión, desarrolló los trabajos correspondientes conforme al procedimiento que a continuación se describe:

I. En el apartado **"ANTECEDENTES"** se indica la fecha de recepción en el Pleno de la Cámara de Diputados y del recibo del turno en la Comisión de Justicia para su análisis y dictaminación.

II. En el apartado denominado **"CONTENIDO DE LA INICIATIVA"** se resume el objetivo de la iniciativa que nos ocupa.

III. En el apartado **"CONSIDERACIONES"**, las y los integrantes de esta Comisión dictaminadora, expresamos los razonamientos y argumentos con base en los cuales se sustenta el sentido del presente dictamen.

I. ANTECEDENTES

1-El día 19 de octubre de 2017, fue presentada la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 11 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y 21 del Código Nacional de Procedimientos Penales, a cargo de la diputada Brenda Velázquez Valdez, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

En esa misma fecha, dicha iniciativa fue publicada en gaceta parlamentaria, turnándose a la Comisión de Justicia para su estudio y dictaminación correspondiente.

II. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

Comienza la legisladora mencionando que en cuanto a la reforma que se propone al artículo 11, párrafo I, inciso c), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, se trata de una armonización de términos, la única modificación consiste en actualizar el número de artículo y nombre del ordenamiento, y que lo anterior obedece a la promulgación del nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales.

La proponente continúa, señalando los siguientes datos:

> *Durante el tercer trimestre de 2016, Pedro Tamayo, reportero de Tierra Blanca, Veracruz; Agustín Pavia, locutor de Huajuapan, Oaxaca; y Aurelio Cabrera, reportero y director de un medio de Huachinango, Puebla, fueron asesinados. En ninguno de estos tres casos*

documentados durante este año, la Fiscalía Especial ha ejercido su facultad de atracción para investigar los homicidios en contra de los periodistas.

De diciembre de 2016 a junio de 2017 han sido asesinados 10 periodistas en nuestro país, asimismo han perdido la vida dos escoltas de periodistas en el ejercicio de sus funciones.

Comenta que dichos periodistas han perdido la vida en el ejercicio de su profesión, ya que el Estado ha sido incapaz de garantizar su seguridad, y ahora no se puede permitir que no se haga justicia y se castigue a los responsables.

Menciona algunos datos como que el 99.7 por ciento de las agresiones a periodistas quedan impunes, de las 798 denuncias presentadas ante la Fiscalía Especial para la atención de delitos cometidos contra la Libertad de Expresión, solamente se ha emitido tres sentencias.

Asimismo menciona que la omisión de las autoridades judiciales para investigar y castigar a los responsables materiales e intelectuales en estos casos, envía un mensaje de permisibilidad de la violencia extrema, así como de desprecio hacia la libertad de expresión y el derecho de la sociedad a acceder a la información plural.

Por otro lado hace mención que la CNDH, a través de la recomendación general 24, exhorta a ejercer, en el caso de la Procuraduría General de la República, la facultad de atracción que le fue conferida para conocer y perseguir los casos de delitos cometidos en contra de periodistas y medios de comunicación con base en criterios normativos existentes que faciliten al representante social de la federación la atracción de delitos del fuero común en beneficio de las víctimas.

Culmina mencionando que la situación de los periodistas es una petición que no sólo se ha hecho escuchar de manera institucional, sino que también ha sido un

reclamo de las organizaciones sociales que representan al gremio, así como de periodistas que han sido víctimas de agresiones y que es deber de esta Cámara de Diputados actuar con sensibilidad y realizar un cambio en la legislación para garantizar el acceso a la justicia pronta y expedita mediante una autoridad especializada.

III. C O N S I D E R A C I O N E S

P R I M E R A.- Quienes integramos la Comisión de Justicia de este Órgano Legislativo, examinamos de manera minuciosa el contenido de la Iniciativa presentada, haciendo un estudio de la legislación vigente, tomando en todo momento como base, que la propuesta de reforma estuviera armonizada con la legislación nacional aplicable en la materia, así como en los estándares internacionales ratificados por el Estado mexicano en uso de su soberanía.

En atención de lo anterior, las presentes Consideraciones buscan analizar de forma puntual y precisa las propuestas de reforma planteadas por la legisladora iniciante, utilizando como métodos el interpretativo, el analítico, el deductivo y el funcional, de manera que ello permita tomar una determinación acerca de la viabilidad o inviabilidad de cada una de las mencionadas propuestas.

Las diputadas y los diputados integrantes de la Comisión de Justicia, compartimos plenamente la intención de la diputada proponente, ya que con su Iniciativa busca garantizar los derechos de los periodistas en nuestro país. Por lo tanto, el análisis que realicemos en este dictamen será totalmente objetivo utilizando los métodos analítico y deductivo.

S E G U N D A.- Las diputadas y los diputados integrantes de la Comisión de Justicia reconocemos el trabajo periodístico como una herramienta indispensable para la vida democrática del Estado mexicano. Por lo tanto, coincidimos plenamente con la legisladora iniciante en el sentido de proteger integralmente a las y los periodistas

que día con día enarbolan dignamente el derecho a la libertad de expresión para llevar información a todos los rincones de México.

El derecho a la libertad de expresión ha sido catalogado por diversas instancias internacionales como piedra angular para la democracia y esencial para el respeto integral de todos los derechos humanos. En nuestro país el dicho derecho se encuentra reconocido en el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además el derecho a la libertad de expresión se encuentra reconocido en otros tratados internacionales que ha firmado y ratificado el Estado mexicano, entre éstos se pueden mencionar:

- Convención Americana sobre Derechos Humanos[1], artículo 13;
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[2], artículo 19;.
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre[3], artículo IV; y
- Declaración Universal de Derechos Humanos[4], artículo 19.

La importancia del derecho a la libertad de expresión ha sido desarrollada en la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, dando una triple función del mismo, la cual ha sido explicada de la siguiente manera:

En primer lugar, se trata de uno de los derechos individuales que de manera más clara refleja una virtud característica de los seres humanos, la de pensar al mundo desde nuestra propia perspectiva y de comunicarnos con otras personas para construir, a través de un proceso de razonamiento, no únicamente el modelo de vida que cada uno tiene derecho a adoptar, sino el modelo de sociedad en el cual queremos vivir.

---

[1] Documento vinculante ratificado por el Estado mexicano en 1981.
[2] Documento vinculante ratificado por el Estado mexicano en 1981.
[3] Documento orientador firmado en 1948.
[4] Documento orientador firmado en 1948.

En segundo lugar, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) han acentuado en sus resoluciones que libertad de expresión tiene una relación estructural con la democracia[5]. Esta relación, ha sido calificada por los órganos del Sistema Interamericano de derechos humanos como "estrecha", "indisoluble", "esencial" y "fundamental".

En tercer lugar, la jurisprudencia interamericana ha revelado que la libertad de expresión es un instrumento esencial para el ejercicio de los demás derechos humanos, ya que es elemental para el ejercicio del derecho a la participación, a la libertad religiosa, a la educación, a la identidad étnica o cultural y, por supuesto, a la igualdad no sólo entendida como el derecho a la no discriminación, sino como el derecho al goce de ciertos derechos sociales básicos[6].

Por lo tanto, se podría entender que la libertad de expresión impacta directamente en el funcionamiento pacífico y libre de las sociedades democráticas. En palabras de la CIDH, "*la plena y libre discusión evita que se paralice una sociedad y la prepara para las tensiones y fricciones que destruyen las civilizaciones. Una sociedad libre, hoy y mañana, es aquélla que pueda mantener abiertamente un debate público y riguroso sobre sí misma*"[7].

Esta Comisión dictaminadora entiende claramente que la labor periodística es uno de los pilares para la libertad de expresión, y por lo tanto la protección del ejercicio

---

[5] Ver por ejemplo, Corte I.D.H., La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 70; Corte I.D.H., Caso Claude Reyes y otros. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 85; Corte I.D.H., Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 112; Corte I.D.H., Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 82; Corte I.D.H., Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr.105; Corte I.D.H., Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 116.

[6] CIDH. Informe No. 38/97. Caso No. 10.548. Hugo Bustíos Saavedra. Perú. 16 de octubre de 1997, párr. 72.

[7] CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título III. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

periodístico es esencial. Lamentablemente nuestro país en la última década se ha convertido en uno de los países más peligrosos para ejercer el periodismo.

Según registros de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, entre 2010 y 2015 habrían sido asesinados más de 55 periodistas, 6 de ellos durante el 2014[8] y 6 más en lo corrido del 2015. Asimismo, de acuerdo con cifras de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), habrían ocurrido 107 asesinatos de periodistas entre el año 2000 y septiembre de 2015[9].

El asesinato y los actos de violencia contra periodistas y miembros de medios de comunicación constituyen la forma más extrema de censura[10], ya que como bien ha establecido la CoIDH: *"el ejercicio periodístico sólo puede efectuarse libremente cuando las personas que lo realizan no son víctimas de amenazas ni de agresiones físicas, psíquicas o morales u otros actos de hostigamiento"*[11]

Al respecto vale la pena recordar las palabras del Relator Especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión de las Naciones Unidas, al establecer que un ataque contra un periodista es *"un atentado contra los principios de transparencia y rendición de cuentas, así como contra el derecho a tener opiniones y participar en debates públicos, que son esenciales en una democracia"*[12].

---

[8] CIDH. Informe anual 2014. Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2014, 9 de marzo de 2015.
[9] CNDH. Informe de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en ocasión de la visita In Loco de la CIDH, 27 de septiembre de 2015, pág. 38.
[10] CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística (período 1995-2005). OEA/Ser.L/V/II.131. Doc. 35. 8 de marzo de 2008. Presentación; CIDH. Informe No. 37/10. 17 de marzo de 2010. Caso 12.308. Manoel Leal de Oliveira (Brasil). Párr. 97; Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns. A/HRC/20/22. 10 de abril de 2012. Párr. 21.
[11] Corte IDH. Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012 Serie C No. 248. Párr. 209.
[12] Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, Frank La Rue. A/HRC/20/17. 4 de junio de 2012. Párr. 54.

Cuando tales delitos quedan impunes, esto fomenta la reiteración de actos violentos similares y puede resultar en el silenciamiento y en la autocensura de los y las comunicadoras. Por lo tanto, esta Comisión dictaminadora estima de vital importancia que la legislación mexicana sea clara y esté actualizada para brindar certeza jurídica a las y los periodistas ante eventuales agresiones a su integridad personal.

De acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado mexicano, las autoridades mexicanas estamos obligadas, dentro de nuestras funciones, no únicamente a garantizar que los agentes del Estado no cometan actos de violencia contra periodistas, sino también a prevenir razonablemente las agresiones provenientes de particulares cuando sabe o debiera saber del riesgo[13].

Derivado de lo anterior es que las y los integrantes de esta Comisión de Justicia consideramos viable y de mucha importancia, reformar la legislación actual mexicana conforme a las últimas actualizaciones legislativas con la finalidad de dar certeza jurídica a cualquier periodista que pudiera ser afectado en sus derechos.

T E R C E R A.- Una vez asentado lo anterior, esta Comisión dictaminadora tiene a bien analizar puntualmente las propuestas de reforma contenidas en la iniciativa dictaminada.

En nuestro país la legislación en materia penal, desde el año 2008, ha pasado por cambios importantes derivados de la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, uno de los principales se vio materializado a través de la creación del

[13] El noveno principio de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, de la CIDH, establece que: "El asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada".

Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio de 2016.

En el artículo tercero transitorio del decreto de publicación del CNPP establece que el Código Federal de Procedimientos Penales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 1934 quedaría abrogado con su publicación, siendo aplicable únicamente para los casos que se hubieran comenzado con anterioridad a la entrada en vigor del citado Código Nacional.

Como consecuencia de lo anterior es que esta Comisión dictaminadora encuentra totalmente viable y necesario que, en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, se sustituya la referencia que se hace en el artículo 11 sobre el abrogado Código Federal de Procedimientos Penales en relación con la facultad de atracción de los delitos cometidos contra la libertad de expresión, para que en su lugar se haga referencia al artículo 21 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Es de notarse que la actual redacción del texto vigente del citado artículo deja en incertidumbre jurídica a las y los periodistas cuando sufran de algún delito en contra de la libertad de expresión, estando a lo dispuesto en un Código que ya está abrogado.

Es obligación del H. Congreso de la Unión, a través de sus facultades, realizar las reformas necesarias en la legislación nacional para brindar certeza jurídica a todas las personas.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que cuando los parlamentarios no llevan a cabo dicha acción de armonización legislativa se podría estar ante una omisión.

OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS. Localización: [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXIII, febrero de 2006; Pág. 1527. P./J. 11/2006.

En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades -de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo-, y de omisiones -absolutas y relativas-, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la ***obligación*** *o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una* ***obligación*** *o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u* ***obligación*** *que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para* ***legislar****, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.*

C U A R T A.- En esta última consideración nos referiremos al respecto de la modificación propuesta para el artículo 21 del Código Nacional de Procedimientos Penales, la cual ésta dictaminadora estima no viable de realizar, en razón de que los delitos cometidos contra la libertad de expresión protegen a todo aquel que en ejercicio de su libertad de expresión deciden hacer pública alguna noticia la cual le acarrea que sea víctima de algún delito, no obstante el colaborador no ve afectado en este mismo sentido, ni en el mismo grado el bien jurídico tutelado que motiva este esquema excepcional de protección.

Por otra parte, el derecho a la información engloba los derechos digitales, ya que estos son solamente una forma de transmitir información; asimismo, es innecesario que se haga mención a la libertad de expresión en un artículo que refiere a los delitos cometidos contra este derecho.

La propuesta de reforma al artículo 21 del Código Nacional de Procedimientos penales, también hace énfasis en modificar la palabra *podrá* por *deberá,* lo que no sólo representa un cambio semántico, terminológico, sino que al modificar dicha palabra se le estaría otorgando una obligación a la Procuraduría General de la República que esta fuera de las facultades que le otorga la Constitución Política de lo Estados Unidos Mexicanos en el artículo 73, fracción XXI, segundo párrafo del inciso c), que dice:

> *"Las autoridades federales **podrán** conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta."*
> *(Subrayado propio)*

Como puede observarse en la palabra subrayada se brinda el carácter potestativo a las autoridades federales para conocer de los delitos en contra de periodistas o

que menoscaben el derecho a la información a las libertades de expresión. Situación que al no respetarse estaríamos actuando en contra de las disposiciones establecidas en nuestra Carta Magna y máximo ordenamiento jurídico.

En este sentido mostramos el siguiente cuadro comparativo que establecen las modificaciones que se consideran procedentes en el presente dictamen:

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 11.- Para el desarrollo de las funciones de la Procuraduría General de la República y del Ministerio Público de la Federación, se contará con un sistema de especialización y de coordinación regional y desconcentración, sujeto a las bases generales siguientes: I. ... a) a c) ... En todos los casos en que el Ministerio Público de la Federación hubiere ejercido la facultad establecida en el párrafo quinto del artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales se deberán agotar las diversas líneas de investigación relativas a la afectación, limitación o menoscabo del derecho a la información o de las libertades de expresión o imprenta. ... II. ... a) a g) ...	**Artículo 11.-** Para el desarrollo de las funciones de la Procuraduría General de la República y del Ministerio Público de la Federación, se contará con un sistema de especialización y de coordinación regional y desconcentración, sujeto a las bases generales siguientes: I. ... a) a c) ... En todos los casos en que el Ministerio Público de la Federación hubiere ejercido la facultad establecida en el **artículo 21 del Código Nacional de Procedimientos Penales** se deberán agotar las diversas líneas de investigación relativas a la afectación, limitación o menoscabo del derecho a la información o de las libertades de expresión o imprenta. ... II. ... a) a g) ...

Por todo lo anteriormente expuesto, esta dictaminadora considera viable con modificaciones la iniciativa que reforma el artículo 11 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, por lo que los integrantes de la Comisión de Justicia ponemos a consideración de la Honorable Asamblea el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Artículo Único.- Se reforma el artículo 11, fracción I, párrafo segundo de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, para quedar como sigue:

Artículo 11.- ...

I. ...

a) y **c) ...**

En todos los casos en que el Ministerio Público de la Federación hubiere ejercido la facultad establecida en el **artículo 21 del Código Nacional de Procedimientos Penales** se deberán agotar las diversas líneas de investigación relativas a la afectación, limitación o menoscabo del derecho a la información o de las libertades de expresión o imprenta.

...

II. ...

Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de noviembre de 2017.

POR LA COMISIÓN DE JUSTICIA

CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 11 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

POR LA COMISIÓN DE JUSTICIA

No.	FOTO	NOMBRE	FRACCIÓN	SENTIDO DE SU VOTO		
				A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
1		Ibarra Hinojosa Álvaro PRESIDENTE	PRI			
2		Domínguez Domínguez César Alejandro INTEGRANTE	PRI			
3		Hernández Madrid María Gloria SECRETARIA	PRI			
4		Ramírez Nieto Ricardo SECRETARIO	PRI			
5		Tamayo Morales Martha Sofía SECRETARIA	PRI			

CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 11 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

No.	FOTO	NOMBRE	FRACCIÓN	SENTIDO DE SU VOTO		
				A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
6		Cortés Berumen José Hernán SECRETARIO	PAN			
7		Neblina Vega Javier Antonio SECRETARIO	PAN			
8		Sánchez Carrillo Patricia SECRETARIA	PAN			
9		Limón García Lía SECRETARIA	PVEM			
10		Sánchez Orozco Víctor Manuel SECRETARIO	MC			

CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 11 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

No.	FOTO	NOMBRE	FRACCIÓN	SENTIDO DE SU VOTO		
				A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
11		Álvarez López Jesús Emiliano INTEGRANTE	MORENA			
12		Basurto Román Alfredo INTEGRANTE	MORENA			
13		Bañales Arambula Ramón INTEGRANTE	PRI			
14		Canales Najjar Tristán Manuel INTEGRANTE	PRI			
15		Couttolenc Buentello José Alberto INTEGRANTE	PVEM			

CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 11 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

No.	FOTO	NOMBRE	FRACCIÓN	SENTIDO DE SU VOTO		
				A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
16		Fernández González Waldo INTEGRANTE	PRD			
17		Félix Niebla Gloría Himelda INTEGRANTE	PRI			
18		González Navarro José Adrián INTEGRANTE	PAN			
19		González Torres Sofía INTEGRANTE	PVEM			
20		Gutiérrez Campos Alejandra INTEGRANTE	PAN			

CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Comisión de Justicia

Dictamen en sentido positivo con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 11 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

No.	FOTO	NOMBRE	FRACCIÓN	SENTIDO DE SU VOTO		
				A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
21		Iriarte Mercado Carlos INTEGRANTE	PRI			
22		Luna Canales Armando INTEGRANTE	PRI			
23		Martínez Urincho Alberto INTEGRANTE	MORENA			
24		Murrieta Gutiérrez Abel INTEGRANTE	PRI			
25		Ordoñez Hernández Daniel INTEGRANTE	PRD			
26		Ramírez Núñez Ulises INTEGRANTE	PAN			

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXIII Legislatura

Junta de Coordinación Política

Diputados: Marko Antonio Cortés Mendoza, presidente, PAN; César Camacho, PRI; Francisco Martínez Neri, PRD; Jesús Sesma Suárez, PVEM; Norma Rocío Nahle García, MORENA; José Clemente Castañeda Hoeflich, MOVIMIENTO CIUDADANO; Luis Alfredo Valles Mendoza, NUEVA ALIANZA; Alejandro González Murillo, PES.

Mesa Directiva

Diputados: Jorge Carlos Ramírez Marín, presidente; vicepresidentes, Martha Hilda González Calderón, PRI; Edmundo Javier Bolaños Aguilar, PAN; Arturo Santana Alfaro, PRD; María Ávila Serna, PVEM; secretarios, Marco Antonio Aguilar Yunes, PRI; Alejandra Noemí Reynoso Sánchez, PAN; Isaura Ivanova Pool Pech, PRD; Andrés Fernández del Valle Laisequilla, PVEM; Ernestina Godoy Ramos, MORENA; Verónica Delgadillo García, MOVIMIENTO CIUDADANO; María Eugenia Ocampo Bedolla, NUEVA ALIANZA; Ana Guadalupe Perea Santos, PES.

Secretaría General

Secretaría de Servicios Parlamentarios

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados

Director: Juan Luis Concheiro Bórquez, **Edición:** Casimiro Femat Saldívar, Ricardo Águila Sánchez, Antonio Mariscal Pioquinto.

Apoyo Documental: Dirección General de Proceso Legislativo. **Domicilio:** Avenida Congreso de la Unión, número 66, edificio E, cuarto nivel, Palacio Legislativo de San Lázaro, colonia El Parque, CP 15969. Teléfono: 5036 0000, extensión 54046. **Dirección electrónica: http://gaceta.diputados.gob.mx/**