

CONTENIDO

Iniciativas

- 3** Que reforma y adiciona diversas disposiciones a la Ley de Migración, en materia de debido proceso, a cargo del diputado Rafael Hernández Soriano, del Grupo Parlamentario del PRD
- 14** Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Migración, en materia del derecho a la defensa, a cargo del diputado Rafael Hernández Soriano, del Grupo Parlamentario del PRD
- 22** Que reforma y adiciona el artículo 70 de la Ley de Migración, a cargo del diputado Rafael Hernández Soriano, del Grupo Parlamentario del PRD
- 30** Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Defensoría Pública, en materia de protección de migrantes, a cargo del diputado Rafael Hernández Soriano, del Grupo Parlamentario del PRD
- 38** Que reforma el artículo 19 de la Ley Federal de Cinematografía, a cargo del diputado Francisco Martínez Neri, del Grupo Parlamentario del PRD
- 42** De decreto, por el que se declara el 8 de julio como Día Nacional de la Alergia, suscrita por la diputada Sharon María Teresa Cuenca Ayala e integrantes del Grupo Parlamentario del PVEM
- 45** Que reforma el artículo 77 de la Ley de Instituciones de Crédito, a cargo de la diputada Adriana Elizarraraz Sandoval, del Grupo Parlamentario del PAN
- 48** Que reforma diversas disposiciones de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, a cargo de la diputada Patricia García García, del Grupo Parlamentario del PAN
- 62** Que reforma diversas disposiciones de la Ley General de la Infraestructura Física Educativa, a cargo del diputado Héctor Barrera Marmolejo, del Grupo Parlamentario del PAN
- 66** Que reforma y adiciona diversas disposiciones a la Ley General de Salud, a cargo del diputado Elías Octavio Íñiguez Mejía, del Grupo Parlamentario del PAN

Pase a la página 2

Anexo IV

Jueves 14 de diciembre

- 76** Que adiciona un párrafo primero al artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Rosalina Mazari Espín, del Grupo Parlamentario del PRI

Proposiciones

- 97** Con punto de acuerdo, por el cual se exhorta a la Comisión de Energía de esta soberanía a dictaminar con la mayor brevedad la iniciativa que reforma los artículos 46 y décimo octavo transitorio de la Ley de Hidrocarburos, a cargo de la diputada Norma Rocío Nahle García, del Grupo Parlamentario de Morena
- 99** Con punto de acuerdo, por el cual se exhorta a la Comisión de Desarrollo Social de esta soberanía a dictaminar la iniciativa que expide de Ley para prevenir el Desperdicio de Alimentos, a cargo de la diputada Norma Rocío Nahle García, del Grupo Parlamentario de Morena

Iniciativas

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES A LA LEY DE MIGRACIÓN, EN MATERIA DE DEBIDO PROCESO, A CARGO DEL DIPUTADO RAFAEL HERNÁNDEZ SORIANO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del problema

México es, en el continente americano, uno de los pocos países que han establecido la detención como parte de su política y práctica migratoria. Un promedio de 70 mil personas migrantes internacionales son detenidas cada año por las autoridades migratorias mexicanas. Si bien la posibilidad de detener personas por motivos migratorios existía legalmente desde finales de los años 40, fue hasta la década pasada, durante la vigencia de la Ley General de Población y su Reglamento, que esta figura se reforzó en su aplicación y se convirtió en la regla de actuación aplicada comúnmente ante la migración irregular.

La Ley de Migración, promulgada en 2011, no sólo conservó este mecanismo, sino que lo institucionalizó, propiciando la violación sistemática y permanente de diversos de los derechos civiles de las personas migrantes irregulares, entre ellos, los diversos derechos contenidos dentro de lo que se denomina en la doctrina procesal, el “derecho al debido proceso” y, a su vez, el relativo a una tutela judicial efectiva, pues aquel forma parte integral de éste.

Lo anterior, no obstante dicha Ley estableció como uno de sus ejes rectores la protección de los derechos humanos con independencia del origen nacional o estatus migratorio de las personas migrantes.

Dicho escenario adquiere una particular relevancia dada la crisis migratoria que México enfrenta desde finales del año pasado, pues, como nunca antes numerosos contingentes de personas e, incluso familias provenientes de Haití, Cuba y de otros continentes como África y Asia, han intentado alcanzar el vecino país del norte, cruzando por nuestro país.

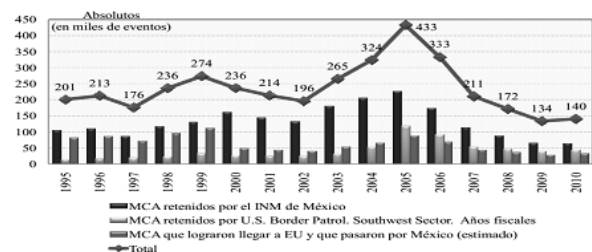
Argumentación

México constituye el primer corredor migratorio a nivel mundial, en el que la principal característica de las

personas que transitan por él es su calidad de migrantes irregulares.

Se calcula que alrededor de 1.9 millones de personas ingresan anualmente por la frontera sur de nuestro país,¹ la mayoría con destino a Estados Unidos o Canadá y provenientes, principalmente, de Centroamérica.² La mayoría, también, sin los documentos que avalen su situación migratoria, es decir, sin contar con la autorización ni la documentación requeridas por las autoridades de migración de nuestro país para su estancia regular en él (Gráfica 1).

Gráfica 1.
Estimado de Migrantes
Centroamericanos de Tránsito Irregular
por México, 1995-2010



Fuente: Centro de Estudios Migratorios del INM, con base en los registros de la institución, información del U.S. Department of Homeland Security: Statistical Yearbook of the Immigration of Naturalization Service, y U.S. Border Patrol.

Aun cuando México no sanciona penalmente dicha circunstancia —el ingreso o permanencia irregular de las personas migrantes en el país—, pues según la Ley de Migración: “En ningún caso una situación migratoria irregular preconfigurará por sí misma la comisión de un delito...”,³ al mismo tiempo, dicha Ley establece como sanción a esta falta y elemento central de control migratorio, la detención obligatoria o, en la terminología de la Ley, la presentación o alojamiento temporal, con el objetivo principal de su deportación.⁴ Lo anterior tiene el efecto *de facto* de criminalizar y sancionar a las personas inmigrantes irregulares con medidas propias del ámbito penal, pero sin las garantías efectivas correlativas.

De acuerdo con datos oficiales, la mayor parte de las detenciones se presentan en los estados de Chiapas, Tabasco, Veracruz y Oaxaca, cifra que asciende al 74.4% del total entre 2007 y 2009 (Gráfica 3). Adicionalmente, más del 90% de las detenciones corresponden a migrantes provenientes de Guatemala, Honduras y El Salvador (Gráficas 2 a 4).

Gráfica 1.
Comparativo de Migrantes Centroamericanos
Retenidos y Devueltos por México, 2005-2010

Nacionalidad	Año						Variación 2005-2010
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Retenidos (Alojados) por México	226,539	179,609	113,442	88,679	65,057	64,469	-72.2%
Guatemala	100,948	86,709	56,222	42,689	29,604	29,154	-71.1%
Honduras	78,326	60,679	38,584	30,696	24,040	23,788	-70.1%
El Salvador	42,674	28,080	17,201	13,576	10,355	10,573	-75.1%
Resto de Centroamérica ¹	4,591	4,141	1,435	1,718	1,058	954	-79.1%
Devueltos por México	223,497	174,511	109,758	84,645	62,773	63,608	-72.2%
Guatemala	99,315	84,657	53,598	41,069	28,924	28,706	-71.1%
Honduras	77,730	59,013	37,344	28,990	22,946	23,580	-70.1%
El Salvador	42,282	26,930	16,364	12,992	9,963	10,502	-75.1%
Resto de Centroamérica ¹	4,170	3,911	2,452	1,594	940	820	-80.1%
Participación	100%	100%	100%	100%	100%	100%	Promedio
Guatemala	44.4%	48.5%	48.8%	48.5%	46.1%	45.1%	46.8%
Honduras	34.8%	33.8%	34.0%	34.2%	36.6%	37.1%	34.7%
El Salvador	18.9%	15.4%	14.9%	15.3%	15.9%	16.5%	16.6%
Resto de Centroamérica ¹	1.9%	2.2%	2.2%	1.9%	1.5%	1.3%	1.9%

Fuente: Centro de Estudios Migratorios del INM, con base en INM, Información registrada por estaciones migratorias, oficinas locales y regionales, 2005-2010.

Incluye a Belice, Costa Rica, Nicaragua y Panamá.

Gráfica 3.
Migrantes en Detención en Estaciones
Migratorias en Entidades Federativas
Seleccionadas, 2007-2009

Entidad	2007	2008	2009	Total 3 años (2007-2009)	Porcentaje del total nacional*
Chiapas	56,674	40,603	28,452	125,729	45.7%
Tabasco	16,705	14,669	11,245	42,619	15.5%
Veracruz	9,969	6,865	2,552	19,386	7.1%
Oaxaca	7,969	6,325	2,486	16,780	6.1%
Tamaulipas	4,382	4,990	2,806	12,178	4.4%
Distrito Federal	3,828	2,677	1,269	7,774	2.8%
San Luis Potosí	3,236	2,371	1,128	6,735	2.4%
Puebla	2,590	1,940	1,120	5,650	2.1%
Sinaloa	1,702	1,554	908	4,164	1.5%
Sonora	1,848	1,480	627	3,955	1.4%
Total entidades seleccionadas	108,903	83,474	52,593	244,970	89.1%

Fuente: Estadísticas del Instituto Nacional de Migración, www.inami.gob.mx. Los datos de 2009 únicamente abarcan de enero a octubre.

*El total nacional de migrantes en detención para los años de 2007 a 2009 fue de 274,941 personas.

Gráfica 4.
Migrantes en Detención en Estaciones Migratorias,
por Nacionalidades Seleccionadas, 2007-2009

Nacionalidad	2007	2008	2009	Total 3 años (2007-2009)	Porcentaje total*
Guatemala	56,222	42,057	25,798	124,077	45.1%
Honduras	38,584	30,751	20,859	90,194	32.8%
El Salvador	17,201	14,215	8,827	40,243	14.6%
Cuba	1,438	2,614	504	4,556	1.7%
Nicaragua	1,299	1,603	761	3,663	1.3%
Ecuador	1,364	786	247	2,397	0.9%
Brasil	1,067	170	119	1,356	0.5%
Total nacionalidades seleccionadas	117,175	92,196	57,115	266,486	96.9%

Fuente: Estadísticas del Instituto Nacional de Migración, www.inami.gob.mx. Los datos de 2009 únicamente abarcan de enero a octubre.

*El total nacional de migrantes en detención para los años de 2007 a 2009 fue de 274,941 personas.

Dicha política migratoria, además de ser *per se* contraria a los estándares internacionales en materia de derechos humanos, el criterio empleado para determinar la necesidad de la detención y su procedimiento de implementación, resultan igualmente violatorios de los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte.

Concretamente, en lo que corresponde al tipo de política migratoria, es decir, aquella basada en la detención, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha manifestado que el estándar de excepcionalidad de la detención en materia migratoria debe considerarse aún más elevado, debido a que las infracciones migratorias no tienen un carácter penal.⁵

Por lo que toca al criterio que, a su vez, dicho tipo de política emplea para determinar la necesidad de la detención, éste es abiertamente discriminatorio, pues se basa en que la persona migrante decida presentarse ante las autoridades migratorias. Esto es, conforme a la Ley de Migración (en adelante la Ley) y su Reglamento, se asume una presunción de libertad cuando la persona acude al Instituto Nacional de Migración (INM) para regularizar su situación migratoria (artículo 136 de la Ley); mientras que, por el contrario, se asume una presunción de detención cuando es la autoridad migratoria quien “descubre” que una persona se encuentra en una situación migratoria irregular (artículo 100 de la Ley).⁶ En otras palabras, se brinda un tratamiento distinto a personas que se encuentran en la misma hipótesis jurídica: la falta de documentación que avale su situación migratoria regular.

Finalmente, en lo que concierne al procedimiento de implementación, el cual se dirige a “descubrir” a personas migrantes irregulares para proceder a su detención, cabe destacar que cada una de las etapas que lo componen, a saber: verificación o revisión, aprehensión, puesta a disposición, presentación, alojamiento y eventual deportación, son también violatorias de diversos derechos humanos, en particular, del derecho al debido proceso.

De acuerdo el artículo 70 de la Ley, tal derecho consiste en que: “Durante el procedimiento administrativo migratorio... el procedimiento sea sustanciado por autoridad competente; el derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, a tener acceso a las

constancias del expediente administrativo migratorio; a contar con un traductor o intérprete para facilitar la comunicación, en caso de que no hable o no entienda el español y a que las resoluciones de la autoridad estén debidamente fundadas y motivadas.”⁷

No obstante, al realizar un análisis a la luz de la de la norma y la jurisprudencia, nacional e internacional, resulta evidente que nuestro país tiene pendiente llevar a cabo la tarea de la armonización legal en lo que respecta al contenido de este derecho con lo establecido en dichos instrumentos normativos que, conforme a la Reforma Constitucional de 2011, integran el Bloque de Constitucionalidad de nuestro país.

Ámbito nacional

Respeto de la jurisprudencia nacional, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha establecido en la Tesis: 1a./J. 11/2014 (10a.) que:

“Dentro de las garantías del debido proceso existe un “núcleo duro”, que debe observarse inexcusablemente en todo procedimiento jurisdiccional, y otro [núcleo] de garantías que son aplicables en los procesos que impliquen un ejercicio de la potestad punitiva del Estado. Así, en cuanto al “núcleo duro”, las garantías del debido proceso que aplican a cualquier procedimiento de naturaleza jurisdiccional son las que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha identificado como formalidades esenciales del procedimiento, cuyo conjunto integra la “garantía de audiencia”. La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga “se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento”. Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas y cuya impugnación ha sido considerada por esta Primera Sala como parte de esta formali-

dad. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado. Ahora bien, el otro núcleo es identificado comúnmente con el elenco de garantías mínimo que debe tener toda persona cuya esfera jurídica pretenda modificarse mediante la actividad punitiva del Estado, como ocurre, por ejemplo, con el derecho penal, migratorio, fiscal o administrativo, en donde se exigirá que se hagan compatibles las garantías con la materia específica del asunto. Por tanto, dentro de esta categoría de garantías del debido proceso, se identifican dos especies: la primera, que corresponde a todas las personas independientemente de su condición, nacionalidad, género, edad, etcétera, dentro de las que están, por ejemplo, el derecho a contar con un abogado, a no declarar contra sí mismo o a conocer la causa del procedimiento sancionatorio; y la segunda, que es la combinación del elenco mínimo de garantías con el derecho de igualdad ante la ley, y que protege a aquellas personas que pueden encontrarse en una situación de desventaja frente al ordenamiento jurídico, por pertenecer a algún grupo vulnerable, por ejemplo, el derecho a la notificación y asistencia consular, el derecho a contar con un traductor o intérprete, el derecho de las niñas y los niños a que su detención sea notificada a quienes ejerzan su patria potestad y tutela, entre otras de igual naturaleza.”⁸

Derivado de lo anterior, resulta evidente, en primer lugar, que la Ley no contempla el objetivo mismo del núcleo duro de las garantías de debido proceso, que es del de “otorgar al gobernado la oportunidad de defensa *previamente* al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos”, pues conforme al artículo 70 referido, se tiene previsto el ejercicio del derecho al debido proceso por parte de los migrantes *durante el procedimiento administrativo migratorio*, es decir, una vez que *ya ha sido determinada la medida de privación de la libertad*.

En segundo lugar, resalta, de sobre manera, la ausencia del derecho a contar con un abogado, el cual al formar parte del grupo de garantías que “corresponde a todas las personas independientemente de su condición, nacionalidad, género, edad... [cuya esfera jurídica pretenda modificarse mediante la actividad punitiva del Estado...]”,⁹ resulta inexcusable.

En el caso que nos ocupa, dicha carencia es, además, de particular trascendencia, en virtud de lo establecido por el artículo 21 constitucional, relativo a que el plazo máximo para cualquier arresto por infracciones de carácter administrativo, es de 36 horas, mientras que la Ley contempla plazos que van desde los 15 días –como procedimiento regular– hasta los 60 días, o incluso, la absoluta indefinición para los casos de excepción (art. 111) –entre los que se encuentran la impugnación de la resolución de la autoridad–, con lo que en la práctica el proceso “administrativo” migratorio se equipara a uno de carácter penal, pero sin las garantías judiciales propias.

Con relación a lo anterior, es de subrayar que la norma constitucional garantiza el derecho a la defensa adecuada en dicho ámbito en su artículo 20, el cual, en su apartado B, fracción VIII, prevé lo siguiente:

“**Artículo 20.** El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediatez.

[...]

B. De los derechos de toda persona imputada:

[...]

VIII. Tendrá derecho a una **defensa adecuada por abogado**, al cual elegirá **libremente incluso desde el momento de su detención**. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, **el juez le designará un defensor público**. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera...” (negritas añadidas)

Si bien el artículo está acotado a la esfera penal, la misma garantía puede ser extendida a otras materias, atendiendo a la jurisprudencia internacional –como se detallará más adelante– la cual forma parte del Bloque de Constitucionalidad de nuestro país.

En suma, conforme al marco normativo nacional y su jurisprudencia, es factible considerar que, en el contexto migratorio, el elenco mínimo de garantías de debido proceso, desde el momento de la puesta a

disposición, debería incluir, al menos, las siguientes: (1) **Contar con un abogado**; (2) **Notificación y asistencia consular**;¹⁰ (3) Contar con un traductor o intérprete; (4) **En caso de que se trate de niñas o niños, que su detención sea notificada a quienes ejerzan su patria potestad o tutela**; (5) Oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas; (6) Oportunidad de alegar lo que a su derecho conveniga; (7) Resolución de la autoridad administrativa debidamente fundada y motivada; y (8) **Oportunidad de impugnar dicha resolución**.¹¹

Ámbito internacional

En lo que se refiere a la norma y jurisprudencia internacionales, el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) –signada y ratificada por México– establece las garantías judiciales de debido proceso que toda persona tiene dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos:¹²

“Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

a) derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;

b) comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada;

c) concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;

d) derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elec-

ción y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;

e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;

f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;

g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y

h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

3. La confesión del inculcado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

4. El inculcado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.”

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) ha sostenido que: “Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula ‘Garantías Judiciales’, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto ‘sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales’, a efecto de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el proceso legal... [esto es,] el elenco de garantías mínimas establecidas en el numeral 2 del artículo 8 de la Convención se aplica a los órdenes mencionados en el numeral 1 del mismo artículo, o sea, ... el orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. Esto revela el amplio alcance del debido proceso [pues] el individuo tiene derecho al debido proceso entendido en los

términos del artículo 8.1 y 8.2, tanto en materia penal como en todos estos órdenes.”¹³

Y continúa: “En cualquier materia... la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos. Es importante que la actuación de la administración se encuentre regulada, y ésta no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados. Por ejemplo, no puede la administración dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar a los sancionados la garantía del debido proceso... Es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas.”¹⁴

Asimismo, en la Opinión Consultiva 18/03,¹⁵ denominada “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, solicitada por México, la CoIDH estableció que:

“122. La Corte considera que el **derecho al debido proceso legal** debe ser reconocido en el marco de las garantías mínimas que se deben brindar a todo migrante, **independientemente de su estatus migratorio**. El amplio alcance de la intangibilidad del debido proceso se aplica no solo *ratione materiae* sino también *ratione personae* sin discriminación alguna.” (negritas añadidas)

De igual forma, y en estricta relación con el derecho a la defensa, en la referida Opinión Consultiva, la CoIDH estableció la vulneración a la protección judicial de los migrantes por la ausencia de un servicio público gratuito de defensa legal:

“126. Se vulnera el derecho a las garantías y a la protección judicial por varios motivos: por el riesgo de la persona cuando acude a las instancias administrativas o judiciales de ser deportada, expulsada o privada de su libertad, y por la negativa de la **prestación de un servicio público gratuito de defensa legal a su favor**, lo cual impide que se hagan valer los derechos en juicio. Al respecto, el Estado debe garantizar que el acceso a la justicia sea no solo formal sino real...” (negritas añadidas)

Por otra parte, en el Caso Barreto Leiva vs. Venezuela, la CoIDH señaló que la defensa adecuada comprende desde que se señala a una persona como posible responsable hasta que culmina el proceso. Criterio que por analogía aplica para el migrante, quien desde que es puesto a disposición, se encuentra en un potencial peligro de violación a sus derechos humanos:

“Si el derecho a la defensa surge desde el momento en que se ordena investigar a una persona, el investigado debe tener acceso a la defensa técnica desde ese mismo momento, sobre todo en la diligencia en la que se recibe su declaración. Impedir a éste contar con la asistencia de su abogado defensor es limitar severamente el derecho a la defensa, lo que ocasiona desequilibrio procesal y deja al individuo sin tutela frente al ejercicio del poder punitivo.”¹⁶ (negritas añadidas)

En lo que corresponde al Sistema Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) –también signado y ratificado por México– refiere en su artículo 14 los derechos y garantías relativos a la administración de la justicia:¹⁷

“Artículo 14

1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores.

2. Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.

3. Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

a) A ser informada sin demora, en un idioma que comprenda y en forma detallada, de la naturaleza y causas de la acusación formulada contra ella;

b) A disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa y a comunicarse con un defensor de su elección;

c) A ser juzgado sin dilaciones indebidas;

d) A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección; a ser informada, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste a tenerlo, y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlo;

e) A interrogar o hacer interrogar a los testigos de cargo y a obtener la comparecencia de los testigos de descargo y que éstos sean interrogados en las mismas condiciones que los testigos de cargo;

f) A ser asistida gratuitamente por un intérprete, si no comprende o no habla el idioma empleado en el tribunal;

g) A no ser obligada a declarar contra sí misma ni a confesarse culpable.

4. En el procedimiento aplicable a los menores de edad a efectos penales se tendrá en cuenta esta circunstancia y la importancia de estimular su readaptación social.

5. Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley.

6. Cuando una sentencia condenatoria firme haya sido ulteriormente revocada, o el condenado haya sido indultado por haberse producido o descubierto un hecho plenamente probatorio de la comisión de un error judicial, la persona que haya sufrido una pena como resultado de tal sentencia deberá ser indemnizada, conforme a la ley, a menos que se demuestre que le es imputable en todo o en parte el no haberse revelado oportunamente el hecho desconocido.

7. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país.

Al respecto, en su observación general número 13,¹⁸ el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) establece en su numeral 2 que:

“2. ... **el artículo se aplica** no sólo a los procedimientos para la sustanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra una persona, sino **también a los procedimientos para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil...**” (negritas añadidas)

Adicionalmente, en lo que al derecho a la defensa corresponde, dicha observación dicta en su numeral 9 que:

“9. ... Además, este apartado exige que el defensor se comunique con el acusado en condiciones que garanticen plenamente el **carácter confidencial de sus comunicaciones. Los abogados** deben poder **asesorar y representar a sus clientes** de conformidad con su criterio y normas profesionales establecidas, **sin ninguna restricción, influencia, presión o injerencia indebida** de ninguna parte.” (negritas añadidas)

Con base en lo anterior, resulta evidente que el contenido del derecho al debido proceso establecido en la Ley, también es limitado respecto de la norma y jurisprudencia internacionales, pues no respeta, en lo tocante al Sistema Interamericano, el derecho establecido en el artículo 8.2 de la CADH, relativo a que: “Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se **presuma su inocencia** mientras no se establezca legal-

mente su culpabilidad...” (negritas añadidas); así como a las garantías mínimas en él comprendidas, en particular: “(b) **comunicación previa y detallada** al inculcado **de la acusación formulada**; (d) el derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser **asistido por un defensor** de su elección y de comunicarse **libre y privadamente** con su defensor”; (e) el **derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado**, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor **dentro del plazo establecido por la ley**; y (h) derecho de **recurrir del fallo** ante juez o tribunal superior.” (negritas añadidas). De igual forma, también es omisa, con relación a la jurisprudencia, respecto del momento en el que **inicia la protección del debido proceso legal** y, por tanto, el del **derecho a una defensa técnica**.¹⁹

Mientras que, en lo que corresponde al Sistema Universal, no respeta aquellos derechos y garantías establecidos en el artículo 14 del PIDCP, en particular: “2. Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se **presuma su inocencia** mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley; 3. Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: a) **A ser informada sin demora**, en un idioma que comprenda y en forma detallada, **de la naturaleza y causas de la acusación** formulada contra ella; b) A disponer del tiempo y de los **medios adecuados para la preparación de su defensa** y a **comunicarse con un defensor de su elección**; d) A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección; **a ser informada, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste a tenerlo**, y, siempre que el interés de la justicia lo exija, **a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlo;...**”,²⁰ los cuales de acuerdo con su jurisprudencia, aplican también a los procedimientos civiles.

Por lo antes mencionado, atendiendo tanto a la norma y jurisprudencia de procedencia tanto nacional como internacional, el contenido del derecho al debido proceso en la Ley es limitado, por lo que requiere ser armonizado, pues no contempla diversos derechos que forman parte del “núcleo duro” de las garantías a las que se refiere la SCJN, así como de las garantías mínimas establecidas por la CADH.

A este respecto, el Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, en sus *Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de México*, de fecha 27 de septiembre de los corrientes, señala las siguientes preocupaciones y recomendaciones:

No discriminación

25. El Comité toma nota del marco jurídico del Estado parte para asegurar la no discriminación. Sin embargo, le preocupan informes sobre el aumento de la xenofobia a nivel social e institucional... También le preocupa la información recibida sobre procedimientos de control y verificación migratoria que se realizan con base en el perfil étnico de las personas.”

Recomendación:

26. El Comité... [r]ecomienda que se detecten y eliminen las prácticas discriminatorias en las instituciones públicas y privadas, incluyendo los procedimientos migratorios de control y verificación.

Garantías procesales en casos de privación de la libertad

39. El Comité nota con preocupación que las detenciones llevadas adelante por el INM se realizan a través de una modalidad automática, sin una adecuada fundamentación individualizada sobre su necesidad y razonabilidad. Observa que la detención sin debidas garantías procesales, como la obligación de remisión inmediata ante un juez independiente e imparcial y el derecho a la asistencia jurídica gratuita, es considerada arbitraria, en línea con la Convención y otros tratados. Le preocupan también los datos sobre la falta de información brindada a migrantes sobre las razones de su detención, los derechos y recursos disponibles, incluyendo el derecho a solicitar asilo, protección complementaria o una estancia por razones humanitarias...

Recomendación:

40. El Comité urge al Estado parte a que:

a) Asegure en los procedimientos de detención migratoria las debidas garantías procesales, incluyendo el derecho a un intérprete;

b) Adopte todas las medidas dirigidas a garantizar el derecho a la asistencia y representación jurídica gratuita en procedimientos de detención migratoria...;

Gestión de las fronteras y protección de migrantes en tránsito

35. El Comité toma nota del esfuerzo que realiza el Estado parte para enfrentar al crimen organizado y brindar seguridad integral a las personas en su territorio. Observa con preocupación, sin embargo, el aumento significativo de los crímenes contra migrantes y de los riesgos a lo largo del tránsito por el territorio mexicano, en rutas alternativas usadas por los migrantes y sus familiares a fin de evitar los múltiples dispositivos de control migratorio desplegados por el Estado.

Recomendación:

36. El Comité recomienda al Estado parte que evalúe de manera exhaustiva y en diálogo con todos los actores concernidos el impacto de los operativos de verificación migratoria en el aumento de los riesgos del derecho a la vida y la integridad física de la población migrante en tránsito y que se adopten las medidas necesarias para prevenir esos riesgos, proteger a esta población y, en particular, promover que las políticas y prácticas migratorias estén centradas en el enfoque de derechos humanos y de seguridad humana, incluyendo la creación de vías seguras y regulares.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, y considerando el Bloque de Constitucionalidad que de acuerdo al artículo 1º constitucional está conformado por la Constitución y los derechos contenidos en los Tratados Internacionales de los que México es parte, la presente iniciativa propone armonizar el contenido del segundo párrafo del artículo 70 de la Ley de Migración, relativo al derecho al debido proceso, con las normas y jurisprudencia nacionales e internacionales, permitiendo a nuestro país cumplir con sus obligaciones internacionales.

Fundamento legal

Los suscritos, Rafael Hernández Soriano y Gonzalo Guízar Valladares, Diputados de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrantes de los Grupos Parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática y del Partido Encuentro Social, respectivamente, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a consideración del pleno de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Migración

Artículo Único: Se reforma el primer párrafo del artículo 68; el primer párrafo del artículo 69 y sus fracciones II, IV, V y VI; el artículo 70; el primer párrafo del artículo 109 y sus fracciones II, III, V y IX. Se adiciona la fracción IIIBIS al artículo 69. Todos ellos de la Ley de Migración, para quedar como sigue:

Artículo 68. La presentación de los migrantes, **cuya situación migratoria no se encuentre acreditada**, sólo puede realizarse por el Instituto en los casos previstos en esta Ley; deberá constar en actas y no podrá exceder del término de 36 horas contadas a partir de su puesta a disposición.

...

Artículo 69. Los migrantes, **cuya situación migratoria no se encuentre acreditada**, tendrán derecho a que las autoridades migratorias, al momento de su **puesta a disposición**, les proporcionen información acerca de:

I. ...

II. El motivo de su **puesta a disposición**;

III. ...

III Bis. El derecho que les asiste a defenderse por sí mismos, designar a un defensor de su elección o, si así no lo hicieren, a que les sea proporcionado uno por el Estado, a más tardar, dentro de las 24 horas posteriores a su puesta a disposición;

IV. La notificación inmediata de su **puesta a disposición** por parte de la autoridad migratoria, al consulado del país del cual manifiesta ser nacional, excepto en el caso de que el extranjero pudiera **serle concedido el asilo político, el reconocimiento de la condición de refugiado o el otorgamiento de protección complementaria**;

V. La posibilidad, **en su caso**, de regularizar su situación migratoria, en términos de lo dispuesto por los artículos 132, 133 y 134 de esta Ley, y

VI. La posibilidad, **en su caso**, de constituir garantía en los términos del artículo 102 de esta Ley.

Artículo 70. Todo migrante tiene derecho a **contar con un abogado desde su puesta a disposición y, en su caso, durante el procedimiento administrativo migratorio. Para ello, el migrante podrá optar por defenderse por sí mismo, designar al defensor de su elección o a que se le asigne uno por parte del Estado, de manera gratuita.** El Instituto podrá celebrar los convenios de colaboración que se requieran y establecerá facilidades para que las organizaciones de la sociedad civil ofrezcan servicios de asesoría y representación legal a los migrantes en situación migratoria irregular a quienes se les haya iniciado un procedimiento administrativo migratorio.

Desde su puesta a disposición, los migrantes tendrán derecho al debido proceso que consiste en que el procedimiento sea sustanciado por autoridad competente, **cuya resolución deberá estar debidamente fundada y motivada; el derecho a la defensa adecuada; a recibir protección y asistencia de su representación consular; a contar con un traductor o intérprete para facilitar la comunicación, en caso de que no hable o no entienda el español; a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, el otorgamiento de protección complementaria o la concesión de asilo político y la determinación de apátrida; a ofrecer y desahogar pruebas; a alegar lo que a su derecho convenga; a tener acceso a las constancias del expediente administrativo migratorio y a impugnar la resolución de la autoridad.**

Artículo 109. Todo presentado tendrá los siguientes derechos desde su ingreso a la estación migratoria:

I. ...

II. Ser informado del motivo de su ingreso a la estación migratoria; del procedimiento migratorio; de su derecho a solicitar **asilo político**, el reconocimiento de la condición de refugiado, **la protección complementaria** o la determinación de apátrida; del derecho a regularizar su estancia en términos de los artículos 132, 133 y 134 de la presente ley, en su caso, de la posibilidad de solicitar voluntariamente el retorno asistido a su país de origen; así como del derecho de interponer un recurso efectivo contra las resoluciones del Instituto;

III. Comunicarse con su representación consular y recibir protección. En caso de que el extranjero desee recibir la protección de su representación consular, se **asegurarán** los medios para comunicarse con ésta **sin retraso, así como para hacer posible la asistencia consular;**

IV. ...

V. Que el procedimiento sea sustanciado por autoridad competente y el derecho a recibir asesoría legal **y representación jurídica, así como que ésta sea proporcionada por el Estado, si aún no cuenta con ella**, a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, así como tener acceso a las constancias del expediente administrativo migratorio;

VI. a VIII. ...

IX. Ser visitado por sus familiares y por su representante legal, **con quién tendrá derecho a comunicarse libre y privadamente;**

X. a XV. ...

Transitorios

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

Notas

1 Segob (2011). Apuntes sobre Migración, p. 1 (disponible en

http://www.oxfamemexico.org/wp-content/uploads/2013/06/APUNTES_N1_Jul2011.pdf).

2 *Ibidem*, p. 3; SEGOB (2013). Síntesis de Estadística Migratoria, p. 30 (disponible en

http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/CEM/PDF/Estadisticas/Sintesis_Graficas/Sintesis_2013.pdf) y Sin Fronteras IAP (2009). Situación de los derechos humanos de las personas migrantes y solicitantes de asilo detenidas en las Estaciones Migratorias de México 2007-2009, p. 26.

3 “Artículo 2: Son principios en los que debe sustentarse la política migratoria del Estado mexicano los siguientes:

Respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes, nacionales y extranjeros, sea cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria, con especial atención a grupos vulnerables como menores de edad, mujeres, indígenas, adolescentes y personas de la tercera edad, así como a víctimas del delito. En ningún caso una situación migratoria irregular preconfigurará por sí misma la comisión de un delito ni se prejuzgará la comisión de ilícitos por parte de un migrante por el hecho de encontrarse en condición no documentada...” (negritas añadidas), Ley de Migración (disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra.pdf>)

4 “Artículo 3: Para efectos de la presente Ley se entenderá por:

XX. Presentación: a la medida dictada por el Instituto mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno...” *Ídem*.

5 International Detention Coalition, *Op. Cit.*, p. 18.

6 *Ibidem*, p. 16.

7 Artículo 70, Ley de Migración.

8 Semanario Judicial de la Federación. “Derecho al Debido Proceso. Su Contenido” (disponible en

<http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/2003/2003017.pdf>)

9 *Ídem*.

10 El derecho humano a la asistencia consular se encuentra garantizado en el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares y comprende el derecho de las personas extranjeras privadas de su libertad a ser informadas de su derecho a comunicarse con su embajada o consulado. Este derecho forma

parte de las formalidades esenciales del procedimiento y su vulneración transgrede el debido proceso al ser indispensable: la notificación, el contacto y la asistencia.

11 Texto marcado en negritas corresponde a los derechos que no forman parte del contenido del citado artículo 70 de la Ley.

12 Convención Americana sobre Derechos Humanos. Disponible en http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm.

13 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, Párrs. 124, 125.

14 *Ibidem*, Párrs. 125, 126.

15 Corte Interamericana de Derechos Humanos (2003). Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03. Serie A No. 18 (disponible en

http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf).

16 Corte Interamericana de Derechos Humanos (2009). Caso Barreto Leiva vs. Venezuela, Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 62.

17 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Disponible en <http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/pidcp.htm>

18 Organización de las Naciones Unidas (1984). Observación General No. 13, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 14 - Administración de justicia, 21º período de sesiones. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 154 (disponible en <http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/Sgencom13.html>)

19 Texto marcado en negritas corresponde a los derechos que no forman parte del contenido del citado artículo 70 de la Ley.

20 *Ídem*.

Fuentes:

Álvarez Ledesma Mario Ignacio (2005). “La lucha contra la tortura. Los niveles de análisis”, en *Instrumentos nacionales e internacionales para prevenir, investigar y sancionar la tortura*, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea, SER-Unión Europea, nota 6, pp. 193-199.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2011). “Herramientas para una comprensión amplia de la igualdad sustancial y la no discriminación”, Programa de capacitación y formación

profesional de derechos humanos, Fase de actualización permanente, p. 10 (disponible en

http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/serv_prof/pdf/compre_ampl.pdf)

Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (2017). “Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de México” (disponible en http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1022:comite-de-proteccion-de-los-derechos-de-todos-los-trabajadores-migratorios-y-de-sus-familiares-observaciones-finales-sobre-el-tercer-informe-periodico-de-mexico&Itemid=282)

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, párr. 124, 125 y 126.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2003). Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03. Serie A No. 18 (disponible en

http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf

De los Santos Miguel Ángel (2008). “Derechos Humanos: Compromisos Internacionales, Obligaciones Nacionales”, en *Reforma Judicial*. Revista Mexicana de Justicia, Número 12 (disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/refjud/cont/12/cle/cle13.htm#P41>)

Medina Cecilia (1996). “El derecho internacional de los derechos humanos”, en Medina Quiroga, Cecilia y Mera Figueroa, Jorge (eds.), *Sistema jurídico y derechos humanos: el derecho nacional y las obligaciones internacionales de Chile en materia de derechos humanos*, Santiago de Chile, Escuela de Derecho Universidad Diego Portales, Serie Publicaciones especiales, núm. 6, nota 19, pp. 27-84.

Observación General número 31, aprobada en la 2187 sesión, 29 de marzo de 2004, Párrs. 13-14.

Organización de las Naciones Unidas (1984). **Observación General No. 13, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 14 - Administración de justicia, 21º período de sesiones. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 154** (disponible en <http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/Sgencom13.html>)

Semanario Judicial de la Federación. “Derecho al Debido Proceso. Su Contenido” (disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/2003/2003017.pdf>)

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 14 de diciembre de 2017.

Diputados: Rafael Hernández Soriano y Gonzalo Guízar Valladares (rúbricas)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE MIGRACIÓN, EN MATERIA DEL DERECHO A LA DEFENSA, A CARGO DEL DIPUTADO RAFAEL HERNÁNDEZ SORIANO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del problema

México constituye el primer corredor migratorio a nivel mundial, en el que la principal característica de las personas que transitan por él es su calidad de migrantes irregulares.

Aun cuando México no sanciona penalmente dicha circunstancia –el ingreso o permanencia irregular de las personas migrantes en el país–, pues según la Ley de Migración: “En ningún caso una situación migratoria irregular preconfigurará por sí misma la comisión de un delito...”,¹ al mismo tiempo establece como sanción a esta falta, la detención obligatoria o, en la terminología de la ley, la presentación o alojamiento temporal.² Lo anterior tiene el *efecto de facto* de criminalizar y sancionar a las personas inmigrantes irregulares con medidas propias del ámbito penal, pero sin las garantías efectivas correlativas.

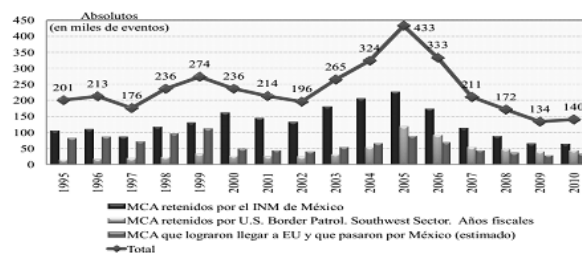
Este escenario institucional ha propiciado la violación sistemática y permanente de diversos de los derechos de las personas migrantes, entre ellos, el derecho a una defensa adecuada que, en el marco de la crisis migratoria que México enfrenta desde finales del año pasado, requiere de una atención urgente, pues, como nunca antes numerosos contingentes de personas e, incluso familias provenientes de Haití, Cuba o de países de otros continentes, como África y Asia, han intentado alcanzar el vecino país del norte, cruzando por nuestro país.

Corresponde, pues, a nuestro país exigir y velar por el respeto y protección de los derechos humanos para esta población que, tal como la marca nuestra Carta Magna, se encuentra bajo la jurisdicción del Estado mexicano.

Argumentación

Se calcula que alrededor de 1.9 millones de personas ingresan anualmente por la frontera sur de nuestro país,³ la mayoría con destino a Estados Unidos o Canadá y provenientes, principalmente, de Centroamérica.⁴ La mayoría, también, sin los documentos que avalen su situación migratoria, es decir, sin contar con la autorización ni la documentación requeridas por las autoridades de migración de nuestro país para su estancia regular en él (Gráfica 1).

Gráfica 1.
Estimado de Migrantes
Centroamericanos de Tránsito Irregular
por México, 1995-2010



Fuente: Centro de Estudios Migratorios del INM, con base en los registros de la institución, información del U.S. Department of Homeland Security: Statistical Yearbook of the Immigration of Naturalization Service, y U.S. Border Patrol.

Ante este contexto, la respuesta del Estado mexicano ha sido una política migratoria que emplea como elemento central de control migratorio la detención obligatoria de los migrantes indocumentados, con el objetivo principal de su deportación.⁵

De acuerdo con datos oficiales, la mayor parte de las detenciones se presentan en los estados de Chiapas, Tabasco, Veracruz y Oaxaca, cifra que asciende al 74.4 por ciento del total de 2007 a 2009 (Gráfica 3). Adicionalmente, más del 90 por ciento de las detenciones corresponden a migrantes provenientes de Guatemala, Honduras y El Salvador (Gráficas 2 a 4).

Gráfica 1.
Comparativo de Migrantes Centroamericanos Retenidos y Devueltos por México, 2005-2010

Nacionalidad	Año					Variación 2005-2010	
	2005	2006	2007	2008	2009		
Retenidos (Alojados) por México	226,539	179,609	113,442	88,679	65,057	64,469	-72.2%
Guatemala	100,948	86,709	56,222	42,689	29,604	29,154	-71.1%
Honduras	78,326	60,679	38,584	30,696	24,040	23,788	-70.1%
El Salvador	42,674	28,080	17,201	13,576	10,355	10,573	-75.5%
Resto de Centroamérica ¹	4,591	4,141	1,435	1,718	1,058	954	-79.1%
Devueltos por México	223,497	174,511	109,758	84,645	62,773	63,608	-72.2%
Guatemala	99,315	84,657	53,598	41,069	28,924	28,706	-71.1%
Honduras	77,730	59,013	37,344	28,990	22,946	23,580	-70.1%
El Salvador	42,282	26,930	16,364	12,992	9,963	10,502	-75.5%
Resto de Centroamérica ¹	4,170	3,911	2,452	1,594	940	820	-80.1%
Participación	100%	100%	100%	100%	100%	100%	Promedio
Guatemala	44.4%	48.5%	48.8%	48.5%	46.1%	45.1%	46.8%
Honduras	34.8%	33.8%	34.0%	34.2%	36.6%	37.1%	34.7%
El Salvador	18.9%	15.4%	14.9%	15.3%	15.9%	16.9%	16.6%
Resto de Centroamérica ¹	1.9%	2.2%	2.2%	1.9%	1.5%	1.3%	1.9%

Fuente: Centro de Estudios Migratorios del INM, con base en INM, Información registrada por Estaciones Migratorias, oficinas locales y regionales, 2005-2010.

Incluye a Belice, Costa Rica, Nicaragua y Panamá.

Gráfica 3.
Migrantes en Detención en Estaciones Migratorias en Entidades Federativas Seleccionadas, 2007-2009

Entidad	2007	2008	2009	Total 3 años (2007-2009)	Porcentaje del total nacional ^a
Chiapas	56,674	40,603	28,452	125,729	45.7%
Tabasco	16,705	14,669	11,245	42,619	15.5%
Veracruz	9,969	6,865	2,552	19,386	7.1%
Oaxaca	7,969	6,325	2,486	16,780	6.1%
Tamaulipas	4,382	4,990	2,806	12,178	4.4%
Distrito Federal	3,828	2,677	1,269	7,774	2.8%
San Luis Potosí	3,236	2,371	1,128	6,735	2.4%
Puebla	2,590	1,940	1,120	5,650	2.1%
Sinaloa	1,702	1,554	908	4,164	1.5%
Sonora	1,848	1,480	627	3,955	1.4%
Total entidades seleccionadas	108,903	83,474	52,593	244,970	89.1%

Fuente: Estadísticas del Instituto Nacional de Migración, www.inami.gob.mx. Los datos de 2009 únicamente abarcan de enero a octubre.

^aEl total nacional de migrantes en detención para los años de 2007 a 2009 fue de 274,941 personas

Gráfica 4.
Migrantes en Detención en Estaciones Migratorias, por Nacionalidades Seleccionadas, 2007-2009

Nacionalidad	2007	2008	2009	Total 3 años (2007-2009)	Porcentaje total ^a
Guatemala	56,222	42,057	25,798	124,077	45.1%
Honduras	38,584	30,751	20,859	90,194	32.8%
El Salvador	17,201	14,215	8,827	40,243	14.6%
Cuba	1,438	2,614	504	4,556	1.7%
Nicaragua	1,299	1,603	761	3,663	1.3%
Ecuador	1,364	786	247	2,397	0.9%
Brasil	1,067	170	119	1,356	0.5%
Total nacionalidades seleccionadas	117,175	92,196	57,115	266,486	96.9%

Fuente: Estadísticas del Instituto Nacional de Migración, www.inami.gob.mx. Los datos de 2009 únicamente abarcan de enero a octubre.

^aEl total nacional de migrantes en detención para los años de 2007 a 2009 fue de 274,941 personas.

Dicha política migratoria, además de ser *per se* contraria a los estándares internacionales en materia de derechos humanos, el criterio empleado para determinar la necesidad de la detención y su procedimiento de implementación resultan igualmente violatorios de los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte.

Concretamente, en lo que corresponde al tipo de política migratoria, es decir, aquella basada en la detención, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha manifestado que el estándar de excepcionalidad de la detención en materia migratoria debe considerarse aún más elevado, debido a que las infracciones migratorias no tienen un carácter penal.⁶

Por lo que toca al criterio que, a su vez, dicho tipo de política emplea para determinar la necesidad de la detención, éste es abiertamente discriminatorio, pues se basa en que la persona migrante decida presentarse ante las autoridades migratorias. Esto es, conforme a la Ley de Migración (en adelante la Ley) y su Reglamento, se asume una presunción de libertad cuando la persona acude al Instituto Nacional de Migración (INM) para regularizar su situación migratoria (artículo 136 de la Ley); mientras que, por el contrario, se asume una presunción de detención cuando es la autoridad migratoria quien “descubre” que una persona se encuentra en una situación migratoria irregular (artículo 100 de la Ley).⁷ En otras palabras, se brinda un tratamiento distinto a personas que se encuentran en la misma hipótesis jurídica: la falta de documentación que avale su situación migratoria regular.

Finalmente, en lo que concierne al procedimiento de implementación, el cual se dirige a “descubrir” a personas migrantes irregulares para proceder a su detención, cabe destacar que cada una de las etapas que lo componen, a saber: verificación o revisión, aprehensión, puesta a disposición, presentación, alojamiento y eventual deportación, son también violatorias de diversos derechos humanos. Para fines de la presente iniciativa, de particular relevancia durante las últimas etapas mencionadas, es el derecho a la defensa, cuyo contenido y alcance se encuentra plenamente definido por la norma y la jurisprudencia, tanto nacional como internacional.

Ámbito nacional

Respecto de la jurisprudencia nacional, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha establecido en la Tesis: 1a./J. 11/2014 (10a.) que:

“Dentro de las garantías del debido proceso existe un ‘núcleo duro’, que debe observarse inexcusablemente en todo procedimiento jurisdiccional, y otro [núcleo] de garantías que son aplicables en los procesos que impliquen un ejercicio de la potestad punitiva del Estado... Ahora bien, el otro núcleo es identificado comúnmente con el elenco de garantías mínimo que debe tener toda persona cuya esfera jurídica pretenda modificarse mediante la actividad punitiva del Estado, como ocurre, por ejemplo, con el derecho penal, **migratorio**, fiscal o administrativo, en donde se exigirá que se hagan compatibles las garantías con la materia específica del asunto. Por tanto, dentro de esta categoría de garantías del debido proceso, se identifican dos especies: la primera, que corresponde a todas las personas independientemente de su condición, **nacionalidad**, género, edad, etcétera, dentro de las que están, por ejemplo, **el derecho a contar con un abogado, a no declarar contra sí mismo o a conocer la causa del procedimiento sancionatorio...**”⁸ (negritas añadidas)

Derivado de lo anterior, resalta la ausencia del derecho a contar con un abogado, el cual al formar parte del grupo de garantías que “corresponde a todas las personas independientemente de su condición, nacionalidad, género, edad... [cuya esfera jurídica pretenda modificarse mediante la actividad punitiva del Estado...],”⁹ resulta inexcusable.

En el caso que nos ocupa, dicha carencia es, además, de particular trascendencia, en virtud de lo establecido por el artículo 21 constitucional, relativo a que el plazo máximo para cualquier arresto por infracciones de carácter administrativo, es de 36 horas, mientras que la Ley contempla plazos que van desde los 15 días –como procedimiento regular– hasta los 60 días, o incluso, la absoluta indefinición para los casos de excepción (artículo 111) –entre los que se encuentran la impugnación de la resolución de la autoridad–, con lo que en la práctica el proceso “administrativo” migratorio se equipara a uno de carácter penal, pero sin las garantías judiciales propias.

Con relación a lo anterior, es de subrayar que la norma constitucional garantiza el derecho a la defensa adecuada en el ámbito penal en su artículo 20, el cual, en su apartado B, fracción VIII, prevé lo siguiente:

“**Artículo 20.** El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediatez.

[...]

B. De los derechos de toda persona imputada:

[...]

VIII. Tendrá derecho a una **defensa adecuada por abogado**, al cual elegirá **libremente incluso desde el momento de su detención**. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, **el juez le designará un defensor público**. También tendrá derecho a que su **defensor** comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de **hacerlo** cuantas veces se le requiera...” (negritas añadidas)

Si bien el artículo está acotado a la esfera penal, la misma garantía puede ser extendida a otras materias, atendiendo a la jurisprudencia internacional –como se detallará más adelante– la cual forma parte del Bloque de Constitucionalidad de nuestro país.

Ámbito internacional

En lo que se refiere a la norma y jurisprudencia internacionales, el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) –signada y ratificada por México– establece en su numeral 2, fracción e), que:

Artículo 8. Garantías judiciales

1. ...

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha sostenido que: “Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula ‘Garantías Judiciales’, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto ‘sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales’, a efecto de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el proceso legal... [Esto es,] el elenco de garantías mínimas establecidas en el numeral 2 del artículo 8 de la Convención [dentro del cual, se encuentra el derecho a la defensa,] se aplica a los órdenes mencionados en el numeral 1 del mismo artículo, o sea, ... el orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter...”¹⁰

Y continúa: “En cualquier materia... la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos. Es importante que la actuación de la administración se encuentre regulada, y ésta no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados... Es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas.”¹¹

Asimismo, en la Opinión Consultiva 18/03,¹² denominada “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, solicitada por México, la CIDH estableció que se vulnera la protección judicial de los migrantes por la ausencia de un servicio público gratuito de defensa legal:

“126. Se vulnera el derecho a las garantías y a la protección judicial por varios motivos: por el riesgo de la persona cuando acude a las instancias administrativas o judiciales de ser deportada, expulsada

o privada de su libertad, y por la negativa de la **prestación de un servicio público gratuito de defensa legal a su favor**, lo cual impide que se hagan valer los derechos en juicio. Al respecto, **el Estado debe garantizar que el acceso a la justicia sea no solo formal sino real...**” (negritas añadidas)

Por otra parte, en el Caso Barreto Leiva vs. Venezuela, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que la defensa adecuada comprende desde que se señala a una persona como posible responsable hasta que culmina el proceso. Criterio que por analogía aplica para el migrante, quien desde que es puesto a disposición, se encuentra en un potencial peligro de violación a sus derechos humanos. Al respecto, la CIDH advirtió lo siguiente:

“**Si el derecho a la defensa surge desde el momento en que se ordena investigar a una persona, el investigado debe tener acceso a la defensa técnica desde ese mismo momento**, sobre todo en la diligencia en la que se recibe su declaración. Impedir a éste contar con la asistencia de su abogado defensor es **limitar severamente el derecho a la defensa**, lo que ocasiona **desequilibrio** procesal y **deja al individuo sin tutela frente al ejercicio del poder punitivo.**”¹³ (negritas añadidas)

En lo que corresponde al Sistema Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) –también signado y ratificado por México– refiere en su artículo 14 los derechos y garantías relativos a la administración de la justicia. Específicamente, en el numeral 3, inciso d) refiere que:¹⁴

Artículo 14.

3. Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

d) A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección; a ser informada, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste a tenerlo, y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlo;

Al respecto, en su Observación General número 13,¹⁵ el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) establece en su numeral 2 que:

“2. ... **el artículo se aplica** no sólo a los procedimientos para la sustanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra una persona, **sino también a los procedimientos para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil...**” (negritas añadidas)

Adicionalmente, en lo que al derecho a la defensa corresponde, dicha observación dicta en su numeral 9 que:

“9. ... Además, este apartado exige que el defensor se comunique con el acusado en condiciones que garanticen plenamente **el carácter confidencial de sus comunicaciones. Los abogados** deben poder **asesorar y representar a sus clientes** de conformidad con su criterio y normas profesionales establecidas, **sin ninguna restricción, influencia, presión o injerencia indebida** de ninguna parte.” (negritas añadidas)

En este contexto, cabe destacar que México no proporciona un defensor de oficio a los migrantes que han sido puestos a disposición. Esto es así debido a que el artículo 70 de ésta sólo dispone, en su párrafo primero, que: “Todo migrante tiene derecho a ser asistido o representado legalmente por la persona que designe durante el procedimiento administrativo migratorio...” (cursivas añadidas). No obstante, no establece ningún otro derecho conexo, ni tampoco los mecanismos institucionales para hacerlo efectivo o exigible.

Con base en el análisis normativo y jurisprudencial anterior es evidente que el derecho a la defensa establecido en el artículo 70 resulta limitado, tanto con relación al ámbito nacional como internacional, pues, el contenido mínimo de éste debe considerar, al menos: (1) una defensa técnica y diligente, (2) el acceso a este derecho desde el momento de su puesta a disposición, (3) la obligación del Estado de proporcionar un defensor público cuando el inculpado no se defendiera por sí mismo ni nombrase defensor dentro de un determinado plazo, el cual deberá ser menor a 36 horas a efecto de estar en posibilidad de no superar dicho lapso, que es el que corresponde a un arresto de carácter

administrativo, conforme a la norma constitucional, (4) la comunicación con su defensor libre y privada y, (5) poder impugnar la resolución (para lo cual requiere de un abogado).

Lo anterior es corroborado por diversas organizaciones de la sociedad civil. Específicamente, Sin Fronteras señala lo siguiente:

“Desde la experiencia de Sin Fronteras, es muy poca la gente que tiene acceso a un abogado o abogada, si bien se les informa de ese derecho, éste no se encuentra garantizado al carecer de listas de profesionales que pudieran llevar sus casos...”¹⁶

Cabe hacer notar, pues, que el incumplimiento a la Ley radica, por principio de cuentas, en la falta de mecanismos efectivos proporcionados por el propio Estado mexicano para que los migrantes cuenten con un abogado. Este hecho pone de manifiesto la desarmonización existente entre lo que establece la Constitución —y demás instrumentos internacionales que integran el Bloque de Constitucionalidad mexicano— y lo que dispone la Ley de Migración, pues no hace posible el goce efectivo de los derechos humanos establecidos en aquélla para todo aquel que se encuentre en territorio nacional.¹⁷

Lo anterior resulta vergonzoso máxime cuando el Estado mexicano cuenta con el andamiaje institucional para hacer efectivo este derecho, a través, como lo propone el propio Comité, del Instituto Federal de Defensoría Pública, organismo encargado de “la prestación del servicio de defensoría pública en asuntos del fuero federal, a fin de garantizar el derecho a la defensa en materia penal y el acceso a la justicia mediante la orientación, asesoría y representación jurídica...”¹⁸

Al respecto, el Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, en sus *Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de México*, de fecha 27 de septiembre de los corrientes, señala lo siguiente:

Garantías procesales en casos de privación de la libertad

39. El Comité nota con preocupación que las detenciones llevadas adelante por el INM se realizan a través de una modalidad automática, sin una ade-

cuada fundamentación individualizada sobre su necesidad y razonabilidad... Se inquieta asimismo de que el ejercicio de los recursos (legales) disponibles puede llevar a una detención sin plazo máximo...

Y recomienda:

40. El Comité urge al Estado parte a que:

b) Adopte todas las medidas dirigidas a garantizar el derecho a la asistencia y representación jurídica gratuita en procedimientos de detención migratoria, incluyendo la provisión de recursos y capacitación al Instituto Federal de Defensoría Pública...;

Por lo anteriormente expuesto y fundado, y considerando el Bloque de Constitucionalidad que de acuerdo al artículo 1 constitucional está conformado por la Constitución y los derechos contenidos en los Tratados Internacionales de los que México es parte, la presente iniciativa propone armonizar el contenido de la Ley, garantizando el derecho a la defensa adecuada a los migrantes puestos a disposición o que se encuentren en el curso del procedimiento administrativo migratorio, a través de la obligación del Estado de proporcionarles un abogado, mediante el otorgamiento de los servicios de defensoría pública, por parte del Instituto Federal de Defensoría Pública, así como de otras disposiciones que forman parte de dicho derecho y que han sido ampliamente descritas.

Fundamento legal

Los suscritos, Rafael Hernández Soriano y Gonzalo Guízar Valladares, diputados de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrantes de los Grupos Parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática y del Partido Encuentro Social, respectivamente, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a consideración del pleno de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Migración

Artículo Único. Se reforma el primer párrafo del artículo 69 y su fracción II, el artículo 70, el primer párrafo del artículo 109 y sus fracciones V y IX. Se adiciona la fracción XXVIII al artículo 3 y se recorren las siguientes, el artículo 29 Bis y la fracción III Bis al artículo 69. Todos ellos de la Ley de Migración, para quedar como sigue:

Artículo 3. Para efectos de la presente Ley se entenderá por:

I. a XVII. ...

XXVIII. Servicios de Defensoría Pública: La prestación gratuita de servicios de defensoría pública o asesoría jurídica, según corresponda, por parte del Instituto Federal de Defensoría Pública, a fin de garantizar el derecho de acceso a la justicia y a la defensa adecuada a los migrantes que transitan por o tienen como destino los Estados Unidos Mexicanos.

XXIX. a XXXII. ...

Artículo 29 Bis. Corresponde al Instituto Federal de Defensoría Pública:

I. Proporcionar los servicios de defensoría jurídica o asesoría jurídica a todo migrante que haya sido puesto a disposición o a quien se le haya iniciado un procedimiento administrativo migratorio, ya sea, a petición del propio migrante, del Instituto o de un tercero, en estricto cumplimiento a lo establecido en el artículo 1 constitucional, relativo a la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de que gozan todas las personas bajo la jurisdicción del Estado mexicano;

II. Brindar los servicios de defensoría pública o asesoría jurídica bajo los principios de respeto, diligencia, prudencia, lealtad, economía procesal, gratuidad, probidad, honradez y profesionalismo, teniendo como visión el contribuir a superar la situación de vulnerabilidad de las personas migrantes, protegiendo sus derechos humanos, bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad;

III. Prestar los servicios de manera inmediata, otorgando a los migrantes que así lo requieran, las facilidades necesarias para el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley Federal de Defensoría Pública y en las Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública, a efecto de asegurar el objetivo constitucional de acceso a la justicia, bajo el principio de igualdad y no discriminación.

Artículo 69. Los migrantes, cuya situación migratoria no se encuentre acreditada, tendrán derecho a que las autoridades migratorias, al momento de su puesta a disposición, les proporcionen información acerca de:

I. ...

II. El motivo de su puesta a disposición;

III. ...

III Bis. El derecho que les asiste a defenderse por sí mismos, designar a un defensor de su elección o, si así no lo hicieren, a que les sea proporcionado uno por el Estado, a través del Instituto Federal de Defensoría Pública, a más tardar, dentro de las 24 horas posteriores a su puesta a disposición;

IV. a VI. ...

Artículo 70. Todo migrante tiene derecho a contar con un abogado desde su puesta a disposición y, en su caso, durante el procedimiento administrativo migratorio. Para ello, el migrante podrá optar por defenderse por sí mismo, designar al defensor de su elección o solicitar, a través del Instituto, los servicios de defensoría pública o asesoría jurídica proporcionados por el Instituto Federal de Defensoría Pública. El Instituto podrá celebrar los convenios de colaboración que se requieran y establecerá facilidades para que las organizaciones de la sociedad civil ofrezcan servicios de asesoría y representación legal a los migrantes en situación migratoria irregular a quienes se les haya iniciado un procedimiento administrativo migratorio.

En el caso de que, dentro de las primeras 24 horas después de su puesta a disposición, la persona migrante no designara a un abogado, ya sea persona física u organización civil conforme a lo dispuesto en el párrafo anterior, el Instituto deberá proceder a solicitar al Instituto Federal de Defensoría Pública, la prestación del servicio de defensoría pública o asesoría jurídica, según corresponda.

Artículo 109. Todo presentado tendrá los siguientes derechos desde su ingreso a la estación migratoria:

I. a IV. ...

V. Que el procedimiento sea sustanciado por autoridad competente y el derecho a recibir asesoría legal y representación jurídica, así como que ésta sea proporcionada por el Estado, a través de la intermediación del Instituto Federal de Defensoría Pública, si aún no cuenta con ella, a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, así como a tener acceso a las constancias del expediente administrativo migratorio;

VI. a VIII. ...

IX. Ser visitado por sus familiares y por su representante legal, con quien tendrá derecho a comunicarse libre y privadamente;

X. a XV.

Transitorios

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

Segundo. El Instituto Federal de Defensoría Pública deberá realizar los ajustes derivados del contenido de la presente reforma a las *Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública*, en un plazo no mayor a 180 días naturales.

Tercero. Los procedimientos administrativos en materia migratoria que, al momento de la entrada en vigor de este Decreto estén siendo solventados, deberán ajustarse a los términos de éste.

Fuentes

Álvarez Ledesma, Mario Ignacio (2005). “La lucha contra la tortura. Los niveles de análisis”, en Instrumentos nacionales e internacionales para prevenir, investigar y sancionar la tortura, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea, SER-Unión Europea, nota 6, pp. 193-199.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2011). “Herramientas para una comprensión amplia de la igualdad sustancial y la no discriminación”, Programa de capacitación y formación profesional de derechos humanos, Fase de actualización permanente, p. 10 (disponible en

http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/serv_prof/pdf/compre_ampl.pdf)

Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (2017). “Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de México” (disponible en http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1022:comite-de-proteccion-de-los-derechos-de-todos-los-trabajadores-migratorios-y-de-sus-familiares-observaciones-finales-sobre-el-tercer-informe-periodico-de-mexico&Itemid=282)

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, párr. 124, 125 y 126.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2003). Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03. Serie A No. 18 (disponible en

http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf)

De los Santos, Miguel Ángel (2008). “Derechos Humanos: Compromisos Internacionales, Obligaciones Nacionales”, en Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia, Número 12 (disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/refjud/cont/12/cle/cle13.htm#P41>)

Medina Cecilia (1996). “El derecho internacional de los derechos humanos”, en Medina Quiroga, Cecilia y Mera Figueroa, Jorge (eds.), Sistema jurídico y derechos humanos: el derecho nacional y las obligaciones internacionales de Chile en materia de derechos humanos, Santiago de Chile, Escuela de Derecho Universidad Diego Portales, Serie Publicaciones especiales, núm. 6, nota 19, pp. 27-84.

Observación General número 31, aprobada en la 2187 sesión, 29 de marzo de 2004, Párrs. 13-14.

Organización de las Naciones Unidas (1984). Observación General número 13, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 14-Administración de justicia, 21 período de sesiones. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 154 (disponible en <http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/Sgencom13.html>)

Semanario Judicial de la Federación. “Derecho al Debido Proceso. Su Contenido” (disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/2003/2003017.pdf>)

Notas

1 “Artículo 2: Son principios en los que debe sustentarse la política migratoria del Estado mexicano los siguientes:

Respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes, nacionales y extranjeros, sea cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria, con especial atención a grupos vulnerables como menores de edad, mujeres, indígenas, adolescentes y personas de la tercera edad, así como a víctimas del delito. En ningún caso una situación migratoria irregular preconfigurará por sí misma la comisión de un delito ni se prejuzgará la comisión de ilícitos por parte de un migrante por el hecho de encontrarse en condición no documentada...” (negritas añadidas), Ley de Migración (disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra.pdf>)

2 “Artículo 3: Para efectos de la presente Ley se entenderá por:

XX. Presentación: a la medida dictada por el Instituto mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno...” Ídem.

3 Segob (2011). Apuntes sobre Migración, p. 1 (disponible en http://www.oxfamexico.org/wp-content/uploads/2013/06/APUNTES_N1_Jul2011.pdf)

4 *Ibíd*, p. 3; Segob (2013). Síntesis de Estadística Migratoria, p. 30 (disponible en http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/CEM/PDF/Estadisticas/Sintesis_Graficas/Sintesis_2013.pdf) y Sin Fronteras IAP (2009). Situación de los derechos humanos de las personas migrantes y solicitantes de asilo detenidas en las Estaciones Migratorias de México 2007-2009, p. 26.

5 México es, en el continente americano, uno de los pocos países que han establecido la detención como parte de su política y práctica migratoria. Un promedio de 70 mil personas migrantes internacionales son detenidas cada año por las autoridades migratorias

mexicanas. Si bien la posibilidad de detener personas por motivos migratorios existía legalmente desde finales de los años 40, fue hasta la década pasada, durante la vigencia de la Ley General de Población y su Reglamento, que la detención se reforzó en su aplicación y se convirtió en la regla de actuación aplicada comúnmente ante la migración irregular. La Ley de Migración, promulgada en 2011, no sólo conservó este mecanismo, sino que lo institucionalizó a pesar de haber establecido como uno de sus ejes rectores la protección de los derechos humanos de las personas migrantes con independencia de su origen nacional o estatus migratorio. International Detention Coalition (2013). Dignidad sin excepción: “Alternativas a la detención migratoria en México”, p. 12.

6 International Detention Coalition, Op. Cit., p. 18.

7 *Ibíd.*, p. 16.

8 Semanario Judicial de la Federación. “Derecho al Debido Proceso. Su Contenido” (disponible en

<http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/2003/2003017.pdf>

9 *Ídem.*

10 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, Párrs. 124, 125.

11 *Ibíd.*, Párrs. 125, 126.

12 Corte Interamericana de Derechos Humanos (2003). Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03. Serie A No. 18 (disponible en

http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf)

13 Corte Interamericana de Derechos Humanos (2009). Caso Barreto Leiva vs. Venezuela, Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 62.

14 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Disponible en <http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/pidcp.htm>

15 Organización de las Naciones Unidas (1984). Observación General número 13, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 14 - Administración de justicia, 21 período de sesiones. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 154 (disponible en <http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/Sgencom13.html>)

16 Sin Fronteras, I.A.P., México (2013), Op. Cit., p. 62.

17 Artículo 1 constitucional:

18 Artículo 1 de la Ley Federal de Defensoría Pública. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/106_170616.pdf

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 14 de diciembre de 2017.

Diputados Rafael Hernández Soriano y Gonzalo Guízar Valladares
(rúbricas)

QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 70 DE LA LEY DE MIGRACIÓN, A CARGO DEL DIPUTADO RAFAEL HERNÁNDEZ SORIANO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del problema

México constituye el primer corredor migratorio a nivel mundial, en el que la principal característica de las personas que transitan por él es su calidad de migrantes irregulares.

Aun cuando México no sanciona penalmente dicha circunstancia –el ingreso o permanencia irregular de las personas migrantes en el país–, pues según la Ley de Migración: “En ningún caso una situación migratoria irregular preconfigurará por sí misma la comisión de un delito...”,¹ al mismo tiempo, establece como sanción a esta falta, la detención obligatoria o, en la terminología de la Ley, la presentación o alojamiento temporal.² Lo anterior tiene el efecto *de facto* de criminalizar y sancionar a las personas inmigrantes irregulares con medidas propias del ámbito penal, pero sin las garantías efectivas correlativas.

Este escenario institucional ha propiciado la violación sistemática y permanente de diversos de los derechos

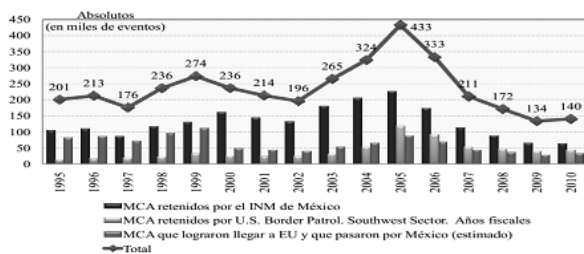
de las personas migrantes, entre ellos, el derecho a una defensa adecuada que, en el marco de la crisis migratoria que México enfrenta desde finales del año pasado, requiere de una atención urgente, pues, como nunca antes numerosos contingentes de personas e, incluso familias provenientes de Haití, Cuba, y de países de otros continentes como África y Asia, han intentado alcanzar el vecino país del norte, cruzando por nuestro país.

Corresponde, pues, a nuestro país exigir y velar por el respeto y protección de los derechos humanos para esta población que, tal como la marca nuestra Carta Magna, se encuentra bajo la jurisdicción del Estado mexicano.

Argumentación

Se calcula que alrededor de 1.9 millones de personas ingresan anualmente por la frontera sur de nuestro país, ³ la mayoría de ellas con destino a Estados Unidos o Canadá y provenientes, principalmente, de Centroamérica.⁴ La mayoría, también, sin los documentos que avalen su situación migratoria, es decir, sin contar con la autorización ni la documentación requeridas por las autoridades de migración de nuestro país para su estancia regular en él (Gráfica 1).

Gráfica 1.
Estimado de Migrantes Centroamericanos de Tránsito Irregular por México, 1995-2010



Fuente: Centro de Estudios Migratorios del INM, con base en los registros de la institución, información del U.S. Department of Homeland Security: Statistical Yearbook of the Immigration of Naturalization Service, y U.S. Border Patrol.

Ante este contexto, la respuesta del Estado mexicano ha sido una política migratoria que emplea como elemento central de control migratorio la detención obligatoria de los migrantes indocumentados, con el objetivo principal de su deportación.⁵

De acuerdo con datos oficiales, la mayor parte de las detenciones se presentan en los estados de Chiapas, Tabasco, Veracruz y Oaxaca, cifra que asciende al 74.4 por ciento del total de 2007 a 2009 (Gráfica 3). Adicionalmente, más del 90 por ciento de las detenciones corresponden a migrantes provenientes de Guatemala, Honduras y El Salvador (Gráficas 2 a 4).

Gráfica 1.
Comparativo de Migrantes Centroamericanos Retenidos y Devueltos por México, 2005-2010

Nacionalidad	Año						Variación 2005-2010
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Retenidos (Alojados) por México	226,539	179,609	113,442	88,679	65,057	64,469	-72 %
Guatemala	100,948	86,709	56,222	42,689	29,604	29,154	-71 %
Honduras	78,326	60,679	38,584	30,696	24,040	23,788	-70 %
El Salvador	42,664	28,080	17,201	13,576	10,355	10,573	-75 %
Resto de Centroamérica ¹	4,591	4,141	1,435	1,718	1,058	954	-79 %
Devueltos por México	223,497	174,511	109,758	84,645	62,773	63,608	-72 %
Guatemala	99,315	84,657	53,598	41,069	28,924	28,706	-71 %
Honduras	77,730	59,013	37,344	28,990	22,946	23,580	-70 %
El Salvador	42,282	26,930	16,364	12,992	9,363	10,502	-75 %
Resto de Centroamérica ¹	4,170	3,911	2,452	1,594	940	820	-80 %
Participación	100%	100%	100%	100%	100%	100%	Promedio
Guatemala	44.4%	48.5%	48.8%	48.5%	46.1%	45.1%	46.8%
Honduras	34.8%	33.8%	34.0%	34.2%	36.0%	37.1%	34.7%
El Salvador	18.9%	15.4%	14.9%	15.3%	15.9%	16.5%	16.6%
Resto de Centroamérica ¹	1.9%	2.2%	2.2%	1.9%	1.5%	1.3%	1.9%

Fuente: Centro de Estudios Migratorios del INM, con base en INM, Información registrada por estaciones migratorias, oficinas locales y regionales, 2005-2010. Incluye a Belice, Costa Rica, Nicaragua y Panamá.

Gráfica 3.
Migrantes en Detención en Estaciones Migratorias en Entidades Federativas Seleccionadas, 2007-2009

Entidad	2007	2008	2009	Total 3 años (2007-2009)	Porcentaje del total nacional ^a
Chiapas	56,674	40,603	28,452	125,729	45.7%
Tabasco	16,705	14,669	11,245	42,619	15.5%
Veracruz	9,969	6,865	2,552	19,386	7.1%
Oaxaca	7,969	6,325	2,486	16,780	6.1%
Tamaulipas	4,382	4,990	2,806	12,178	4.4%
Distrito Federal	3,828	2,677	1,269	7,774	2.8%
San Luis Potosí	3,236	2,371	1,128	6,735	2.4%
Puebla	2,590	1,940	1,120	5,650	2.1%
Sinaloa	1,702	1,554	908	4,164	1.5%
Sonora	1,848	1,480	627	3,955	1.4%
Total entidades seleccionadas	108,903	83,474	52,593	244,970	89.1%

Fuente: Estadísticas del Instituto Nacional de Migración, www.inami.gob.mx. Los datos de 2009 únicamente abarcan de enero a octubre. ^aEl total nacional de migrantes en detención para los años de 2007 a 2009 fue de 274,941 personas

Gráfica 4.
Migrantes en Detención en Estaciones Migratorias,
por Nacionalidades Seleccionadas, 2007-2009

Nacionalidad	2007	2008	2009	Total 3 años (2007-2009)	Porcentaje total*
Guatemala	56,222	42,057	25,798	124,077	45.1%
Honduras	38,584	30,751	20,859	90,194	32.8%
El Salvador	17,201	14,215	8,827	40,243	14.6%
Cuba	1,438	2,614	504	4,556	1.7%
Nicaragua	1,299	1,603	761	3,663	1.3%
Ecuador	1,364	786	247	2,397	0.9%
Brasil	1,067	170	119	1,356	0.5%
Total nacionalidades seleccionadas	117,175	92,196	57,115	266,486	96.9%

Fuente: Estadísticas del Instituto Nacional de Migración, www.inami.gob.mx. Los datos de 2009 únicamente abarcan de enero a octubre.

*El total nacional de migrantes en detención para los años de 2007 a 2009 fue de 274,941 personas.

Dicha política migratoria, además de ser *per se* contraria a los estándares internacionales en materia de derechos humanos, el criterio empleado para determinar la necesidad de la detención y su procedimiento de implementación, resultan igualmente violatorios de los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte.

Concretamente, en lo que corresponde al tipo de política migratoria, es decir, aquella basada en la detención, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha manifestado que el estándar de excepcionalidad de la detención en materia migratoria debe considerarse aún más elevado, debido a que las infracciones migratorias no tienen un carácter penal.⁶

Por lo que toca al criterio que a su vez dicho tipo de política emplea para determinar la necesidad de la detención, éste es abiertamente discriminatorio, pues se basa en que la persona migrante decida presentarse ante las autoridades migratorias. Esto es, conforme a la Ley de Migración (en adelante la Ley) y su Reglamento, se asume una presunción de libertad cuando la persona acude al Instituto Nacional de Migración (INM) para regularizar su situación migratoria (artículo 136 de la Ley); mientras que, por el contrario, se asume una presunción de detención cuando es la autoridad migratoria quien “descubre” que una persona se encuentra en una situación migratoria irregular (artículo 100 de la Ley).⁷ En otras palabras, se brinda un tratamiento distinto a personas que se encuentran en la misma hipótesis jurídica: la falta de documentación que avale su situación migratoria.

Finalmente, en lo que concierne al procedimiento de implementación, el cual se dirige a “descubrir” a personas migrantes irregulares para proceder a su detención, cabe destacar que cada una de las etapas que lo componen, a saber: verificación o revisión, aprehensión, puesta a disposición, presentación, alojamiento y eventual deportación, son también violatorias de diversos derechos humanos. Para fines de la presente iniciativa, de particular relevancia durante las últimas etapas mencionadas, es el derecho a la defensa, cuyo contenido y alcance se encuentra plenamente definido por la norma y la jurisprudencia, tanto nacional como internacional.

Ámbito nacional

Respecto de las primeras, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha establecido en la tesis: 1a./J. 11/2014 (10a.) que:

“Dentro de las garantías del debido proceso existe un ‘núcleo duro’, que debe observarse inexcusablemente en todo procedimiento jurisdiccional, y otro [núcleo] de garantías que son aplicables en los procesos que impliquen un ejercicio de la potestad punitiva del Estado... Ahora bien, el otro núcleo es identificado comúnmente con el elenco de garantías mínimo que debe tener toda persona cuya esfera jurídica pretenda modificarse mediante la actividad punitiva del Estado, como ocurre, por ejemplo, con el derecho penal, **migratorio**, fiscal o administrativo, en donde se exigirá que se hagan compatibles las garantías con la materia específica del asunto. Por tanto, dentro de esta categoría de garantías del debido proceso, se identifican dos especies: la primera, que corresponde a todas las personas independientemente de su condición, **nacionalidad**, género, edad, etcétera, dentro de las que están, por ejemplo, **el derecho a contar con un abogado**, a no declarar contra sí mismo o a conocer la causa del procedimiento sancionatorio...”⁸ (negritas añadidas)

Derivado de lo anterior, resalta la ausencia del derecho a contar con un abogado, el cual al formar parte del grupo de garantías que “corresponde a todas las personas independientemente de su condición, nacionalidad, género, edad... [cuya esfera jurídica pretenda modificarse mediante la actividad punitiva del Estado...]”⁹ resulta inexcusable.

En el caso que nos ocupa, dicha carencia es, además, de particular trascendencia, en virtud de lo establecido por el artículo 21 constitucional, relativo a que el plazo máximo para cualquier arresto por infracciones de carácter administrativo, es de 36 horas, mientras que la Ley contempla plazos que van desde los 15 días –como procedimiento regular– hasta los 60 días, o incluso, la absoluta indefinición para los casos de excepción (artículo 111) –entre los que se encuentran la impugnación de la resolución de la autoridad–, con lo que en la práctica el proceso “administrativo” migratorio se equipara a uno de carácter penal, pero sin las garantías judiciales propias.

A este respecto, es de subrayar que la norma constitucional garantiza el derecho a la defensa adecuada en el ámbito penal en su artículo 20, el cual, en su apartado B, fracción VIII, prevé lo siguiente:

“**Artículo 20.** El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediatez.

[...]

B. De los derechos de toda persona imputada:

[...]

VIII. Tendrá derecho a una **defensa adecuada por abogado**, al cual elegirá **libremente incluso desde el momento de su detención**. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, **el juez le designará un defensor público**. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera...” (negritas añadidas)

Si bien el artículo está acotado a la esfera penal, la misma garantía puede ser extendida a otras materias, atendiendo a la jurisprudencia internacional –como se detallará más adelante– la cual forma parte del Bloque de Constitucionalidad de nuestro país.

Ámbito Internacional

En lo que se refiere a la norma y jurisprudencia internacionales, el artículo 8 de la Convención Americana

sobre Derechos Humanos (CADH) –signada y ratificada por México– establece en su numeral 2, fracción e) que:

Artículo 8. Garantías judiciales

1. ...

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) ha sostenido que: “Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula ‘Garantías judiciales’, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto ‘sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales’, a efecto de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el proceso legal... [Esto es,] el elenco de garantías mínimas establecidas en el numeral 2 del artículo 8 de la Convención [dentro del cual, se encuentra el derecho a la defensa,] se aplica a los órdenes mencionados en el numeral 1 del mismo artículo,¹⁰ o sea..., el orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter...”¹¹

Y continúa: “En cualquier materia... la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos. Es importante que la actuación de la administración se encuentre regulada, y ésta no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados... Es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y

en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas.”¹²

Asimismo, en la Opinión Consultiva 18/03,¹³ denominada “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, solicitada por México, la CoIDH estableció que se vulnera la protección judicial de los migrantes por la ausencia de un servicio público gratuito de defensa legal:

“126. Se vulnera el derecho a las garantías y a la protección judicial por varios motivos: por el riesgo de la persona cuando acude a las instancias administrativas o judiciales de ser deportada, expulsada o privada de su libertad, y por la negativa de la **prestación de un servicio público gratuito de defensa legal a su favor**, lo cual impide que se hagan valer los derechos en juicio. Al respecto, **el Estado debe garantizar que el acceso a la justicia sea no solo formal sino real...**” (negritas añadidas)

Por otra parte, en el Caso Barreto Leiva vs. Venezuela, la CoIDH señaló que la defensa adecuada comprende desde que se señala a una persona como posible responsable hasta que culmina el proceso. Criterio que por analogía aplica para el migrante, quien desde que es puesto a disposición, se encuentra en un potencial peligro de violación a sus derechos humanos:

“**Si el derecho a la defensa surge desde el momento en que se ordena investigar a una persona, el investigado debe tener acceso a la defensa técnica desde ese mismo momento**, sobre todo en la diligencia en la que se recibe su declaración. Impedir a éste contar con la asistencia de su abogado defensor es **limitar severamente el derecho a la defensa**, lo que ocasiona desequilibrio procesal y **deja al individuo sin tutela frente al ejercicio del poder punitivo.**”¹⁴ (negritas añadidas)

En lo que corresponde al Sistema Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) –también signado y ratificado por México– refiere en su artículo 14 los derechos y garantías relativos a la administración de la justicia. Específicamente, en el numeral 3, inciso d) refiere que:¹⁵

Artículo 14:

3. Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

d) A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección; a ser informada, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste a tenerlo, y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlo;

Al respecto, en su Observación General número 13,¹⁶ el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) establece en su numeral 2 que:

“2. ... **el artículo se aplica** no sólo a los procedimientos para la sustanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra una persona, sino **también a los procedimientos para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil...**” (negritas añadidas)

Adicionalmente, en lo que al derecho a la defensa corresponde, dicha observación dicta en su numeral 9 que:

“9. ... Además, este apartado exige que el defensor se comunique con el acusado en condiciones que garanticen plenamente el **carácter confidencial de sus comunicaciones**. Los **abogados** deben poder **asesorar y representar a sus clientes** de conformidad con su criterio y normas profesionales establecidas, **sin ninguna restricción, influencia, presión o injerencia indebida de ninguna parte.**” (negritas añadidas)

En este contexto, cabe destacar que México no proporciona un defensor de oficio a los migrantes que han sido puestos a disposición y tampoco contempla condiciones para hacer efectivas las alternativas que establece en la Ley.

Esto es así debido a que el artículo 70 de ésta sólo establece la posibilidad –mas no la obligatoriedad ni las garantías necesarias para su cumplimiento– de celebrar Convenios de Colaboración con las organizaciones de la sociedad civil (OSC), a efecto de brindar servicios de asesoría y representación legal.

Específicamente, en su párrafo primero, dispone que: “...El Instituto *podrá* celebrar los convenios de colaboración que se requieran y establecerá facilidades para que las organizaciones de la sociedad civil ofrezcan servicios de asesoría y representación legal a los migrantes en situación migratoria irregular a quienes se les haya iniciado un procedimiento administrativo migratorio...”. (cursivas añadidas), a pesar de que existe una demanda no atendida de defensoría legal para los migrantes alojados en las estaciones migratorias.

Lo anterior denota que, o bien, no se están celebrando los convenios que se requieren, o la disposición relativa a “establecer facilidades” a que hace referencia el artículo se trata de un mandato meramente enunciativo, sin las previsiones fácticas para hacerla efectiva.

A este respecto, organizaciones civiles como Insyde,¹⁷ Sin Fronteras¹⁸ y Human Rights Watch¹⁹ han documentado los obstáculos que existen para ingresar a las estaciones migratorias a prestar sus servicios de representación jurídica:

“Desde la experiencia de Sin Fronteras, llevar a cabo la autorización como representantes legales en expedientes, ha sido prácticamente imposible, lo que resulta un obstáculo grave para el efectivo acceso a la justicia de las personas migrantes, considerando que el procedimiento administrativo migratorio tiene una duración máxima de 15 días. El procedimiento para designar representantes legales no es efectivo, ya que en la práctica deportan a la persona migrante antes de que ésta pueda acreditar a un representante legal...”²⁰

En suma, conforme a la norma y la jurisprudencia nacional e internacional, resulta evidente que la Ley requiere ser armonizada en lo que se refiere a garantizar el derecho a la defensa adecuada en el contexto migratorio, en particular, desde el momento de su puesta a disposición. Una alternativa para ello, es indiscutiblemente, asegurar la participación institucionalizada de las organizaciones de la sociedad civil.

Sobre el particular, el Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, en sus *Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de México*, de fecha 27 de septiembre de los corrientes, señala las siguientes preocupaciones y recomendaciones:

Participación de la sociedad civil

19. Preocupa al Comité la falta de oportunidades para la participación amplia y sistemática de las organizaciones no gubernamentales y defensores de los migrantes en la aplicación de la Convención²¹ y en el diseño de las políticas públicas y su evaluación, incluyendo el Programa Especial de Migración.

Recomendación:

22. El Comité reitera la recomendación ya realizada en el Informe anterior e invita al Estado parte a que adopte medidas efectivas, ágiles e integrales para:

c) Facilitar el ejercicio de [la] labor [de las organizaciones de la sociedad civil], incluyendo su acceso amplio a los centros de detención migratoria, los albergues y otros establecimientos afines.

Garantías procesales en casos de privación de la libertad

39. El Comité nota con preocupación que las detenciones llevadas adelante por el INM se realizan a través de una modalidad automática, sin una adecuada fundamentación individualizada sobre su necesidad y razonabilidad... Se inquieta asimismo de que el ejercicio de los recursos disponibles puede llevar a una detención sin plazo máximo, y sobre el acceso restringido que tienen los abogados de organizaciones sociales para brindar asistencia y representación legal.

Recomendación:

40. El Comité urge al Estado parte a que:

b) Adopte todas las medidas dirigidas a garantizar el derecho a la asistencia y representación jurídica gratuita en procedimientos de detención migratoria... De forma complementaria, se recomienda la realización de convenios con organizaciones de la sociedad civil especializadas en dicha asistencia;

En este marco, la presente iniciativa propone constituir una vía para armonizar el marco jurídico en mate-

ria de derecho a la defensa en el contexto migratorio, con los ámbitos nacional e internacional, así como para incorporar las recomendaciones del Comité a la norma interna (Bloque de Constitucionalidad) y, de este modo, impulsar el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado mexicano, a través de hacer obligatoria la firma de convenios de colaboración con organizaciones de la sociedad civil, así como de garantizar en tales instrumentos y otros mecanismos institucionales la debida prestación de sus servicios.

Fundamento legal

Los suscritos, Rafael Hernández Soriano y Gonzalo Guízar Valladares, diputados de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrantes de los Grupos Parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática y del Partido Encuentro Social, respectivamente, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a consideración del pleno de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Migración

Artículo Único. Se reforma el primer párrafo del artículo 70, para quedar como sigue:

Artículo 70. Todo migrante tiene derecho a ser asistido o representado legalmente por la persona que designe durante el procedimiento administrativo migratorio. El Instituto **celebrará** convenios de colaboración **con las organizaciones de la sociedad civil, debidamente acreditadas, que ofrezcan servicios profesionales de representación legal, a efecto de éstas puedan ser consideradas por los migrantes en la designación de su abogado defensor. Asimismo, asegurará las condiciones físicas y administrativas para que dichos convenios de colaboración se lleven a efecto.**

...

Transitorio

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

Fuentes

Álvarez Ledesma, Mario Ignacio (2005). “La lucha contra la tortura. Los niveles de análisis”, en Instrumentos nacionales e internacionales para prevenir, investigar y sancionar la tortura, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea, SER-Unión Europea, nota 6, pp. 193-199.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2011). “Herramientas para una comprensión amplia de la igualdad sustancial y la no discriminación”, Programa de capacitación y formación profesional de derechos humanos, Fase de actualización permanente, p. 10 (disponible en

http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/serv_prof/pdf/compre_ampl.pdf

Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (2017). “Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de México” (disponible en http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1022:comite-de-proteccion-de-los-derechos-de-todos-los-trabajadores-migratorios-y-de-sus-familiares-observaciones-finales-sobre-el-tercer-informe-periodico-de-mexico&Itemid=282)

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, párr. 124, 125 y 126.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2003). Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03. Serie A No. 18 (disponible en

http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf

De los Santos, Miguel Ángel (2008). “Derechos Humanos: Compromisos Internacionales, Obligaciones Nacionales”, en Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia, Número 12 (disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/refjud/cont/12/cle/cle13.htm#P41>)

Medina, Cecilia (1996). “El derecho internacional de los derechos humanos”, en Medina Quiroga, Cecilia y Mera Figueroa, Jorge (eds.), Sistema jurídico y derechos humanos: el derecho nacional y las obligaciones internacionales de Chile en materia de derechos humanos, Santiago de Chile, Escuela de Derecho Universidad Diego Portales, Serie Publicaciones especiales, núm. 6, nota 19, pp. 27-84.

Observación General número 31, aprobada en la 2187 sesión, 29 de marzo de 2004, Párrs. 13-14.

Organización de las Naciones Unidas (1984). Observación General número 13, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 14 - Administración de justicia, 21 período de sesiones. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 154 (disponible en <http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/Sgencom13.html>)

Semanario Judicial de la Federación. “Derecho al Debido Proceso. Su Contenido” (disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/2003/2003017.pdf>)

Notas

1 “Artículo 2. Son principios en los que debe sustentarse la política migratoria del Estado mexicano los siguientes:

Respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes, nacionales y extranjeros, sea cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria, con especial atención a grupos vulnerables como menores de edad, mujeres, indígenas, adolescentes y personas de la tercera edad, así como a víctimas del delito. En ningún caso una situación migratoria irregular preconfigurará por sí misma la comisión de un delito ni se prejuzgará la comisión de ilícitos por parte de un migrante por el hecho de encontrarse en condición no documentada...” (negritas añadidas), Ley de Migración (disponible en

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMigra.pdf>

2 “Artículo 3: Para efectos de la presente Ley se entenderá por:

XX. Presentación: a la medida dictada por el Instituto mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno...” Ídem.

3 Segob (2011). Apuntes sobre Migración, p. 1 (disponible en http://www.oxfamexico.org/wp-content/uploads/2013/06/APUNTES_N1_Jul2011.pdf)

4 *Ibíd.*, p. 3; Segob (2013). Síntesis de Estadística Migratoria, p. 30 (disponible en http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/CEM/PDF/Estadisticas/Sintesis_Graficas/Sintesis_2013.pdf) y Sin Fronteras IAP (2009). “Situación de los derechos humanos de las personas migrantes y solicitantes de asilo detenidas en las Estaciones Migratorias de México 2007-2009”, p. 26.

5 México es, en el continente americano, uno de los pocos países que han establecido la detención como parte de su política y práctica migratoria. Un promedio de 70 mil personas migrantes

internacionales son detenidas cada año por las autoridades migratorias mexicanas. Si bien la posibilidad de detener personas por motivos migratorios existía legalmente desde finales de los años 40, fue hasta la década pasada, durante la vigencia de la Ley General de Población y su Reglamento, que la detención se reforzó en su aplicación y se convirtió en la regla de actuación aplicada comúnmente ante la migración irregular. La Ley de Migración, promulgada en 2011, no sólo conservó este mecanismo, sino que lo institucionalizó a pesar de haber establecido como uno de sus ejes rectores la protección de los derechos humanos de las personas migrantes con independencia de su origen nacional o estatus migratorio. International Detention Coalition (2013). Dignidad sin excepción: “Alternativas a la detención migratoria en México”, p. 12.

6 International Detention Coalition, *Op. Cit.*, p. 18.

7 *Ibíd.*, p. 16.

8 Semanario Judicial de la Federación. “Derecho al Debido Proceso. Su Contenido” (disponible en

<http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/2003/2003017.pdf>)

9 *Ídem.*

10 “Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.”

11 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, Párrs. 124, 125.

12 *Ibíd.*, Párrs. 125, 126.

13 Corte Interamericana de Derechos Humanos (2003). Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03. Serie A No. 18 (disponible en

http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf)

14 Corte Interamericana de Derechos Humanos (2009). Caso Barreto Leiva vs. Venezuela, Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 62.

15 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Disponible en <http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/pidcp.htm>

16 Organización de las Naciones Unidas (1984). Observación General número 13, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 14 - Administración de justicia, 21 período de sesiones. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 154 (disponible en <http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/Sgencom13.html>)

17 Wolf, Sonja (2013), “La detención migratoria en México: inhumana e inefectiva, pero lucrativa”, en “La Gestión Migratoria en México”, Boletín 12. México (disponible en

<http://insyde.org.mx/wp-content/uploads/2013/12/Bolet%C3%ADn12-DMDH-Insyde-diciembre-2013.pdf>)

18 Sin Fronteras, IAP, México (2011). “Perspectiva jurídica y social de la detención de migrantes en Iztapalapa, Distrito Federal y Tenosique, Tabasco”, pp. 51-56, 62-66 y 95 (disponible en <http://observatoriocolef.org/Articulo/144> y Sin Fronteras, IAP, México (2013). “Ser migrante no me hace delincuente”, pp. 11 y 61 (disponible en http://www.sinfronteras.org.mx/attachments/article/1432/INFORME_EM_2013.pdf)

19 Human Rights Watch (2011). World Report 2011: Events of 2010, pp. 259 y 260 (disponible en <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/wr2011.pdf>)

20 Sin Fronteras, IAP, México (2013), Op. Cit., p. 62.

21 Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 14 de diciembre de 2017.

Diputados Rafael Hernández Soriano y Gonzalo Guízar Valladares (rúbricas)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE DEFENSORÍA PÚBLICA, EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE MIGRANTES, A CARGO DEL DIPUTADO RAFAEL HERNÁNDEZ SORIANO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del problema

México enfrenta, sin duda, una crisis migratoria no sólo en el lado norte de su frontera, sino también en el lado sur, pues, como nunca antes, numerosos contingentes de personas e, incluso, familias provenientes de Haití, Cuba e incluso de otros continentes como África y Asia han intentado alcanzar el vecino país del norte, cruzando por nuestro país.

Corresponde, pues, a nuestro país exigir y velar por el respeto y protección de los derechos humanos para esta población que, tal como la marca nuestra Carta Magna, se encuentra bajo la jurisdicción del Estado mexicano.

En este escenario, una de las asignaturas pendientes para este sector es la vigencia de diversos derechos, entre ellos, el derecho a la defensa, pues nuestro actual entramado legal, en lo que corresponde a los migrantes irregulares –o en presunta situación de irregularidad–, es omiso en cuanto a su condición de vulnerabilidad o desventaja¹.

Ya sea que estos se encuentren privados de su libertad en estaciones migratorias, o bien, imposibilitados para cumplir con los requisitos que marca la Ley Federal de Defensoría Pública para ser acreedores a sus servicios, la referida Ley –y su respectiva reglamentación– no realiza previsión alguna para atender dichos escenarios.

Con ello, invisibiliza y, por tanto, no sólo revictimiza, sino que discrimina a este sector de la población –en lo que hace a su derecho a una tutela judicial efectiva– que, por mandato constitucional y convencional, es también objeto de su protección.

Argumentación

México es uno de los países en el continente americano que más instrumentos, en materia o con contenido de derechos humanos, ha promovido, signado y ratificado en los distintos sistemas de protección interna-

cional de derechos humanos². Con ello, se ha comprometido no sólo a cumplir las obligaciones en ellos establecidas, sino también a responder ante la comunidad internacional por su incumplimiento³.

En contraparte, México es, al mismo tiempo, uno de los países que con más tardía ha incorporado, formalmente, dichos instrumentos a su marco normativo nacional⁴, lo que no le resta fuerza vinculante a sus obligaciones internacionales, pero sí ha representado una fuente de disminución para la legítima aplicabilidad de sus normas y jurisprudencia en el ámbito doméstico.

La reforma constitucional en materia de derechos humanos, promulgada en 2011, constituyó una medida que visibilizó, fortaleció y legitimó la integración formal de los tratados internacionales –y su jurisprudencia– en el marco jurídico nacional, así como su aplicabilidad en las decisiones judiciales, al dar lugar al referido “bloque de constitucionalidad”. No obstante, en el terreno legislativo, está aún pendiente la plena armonización del marco legal secundario con dicho bloque de constitucionalidad, pues un primer paso para que un gran número de disposiciones normativas de fuente internacional resulten operativas y eficaces, es que los Estados las integren a su sistema legal interno, toda vez que ello facilita a los sujetos de protección su invocación e implantación, sin necesidad de acudir a segundas instancias, ya sean éstas administrativas o jurisdiccionales.

Por tal virtud, tanto el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) como la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (CADH), y sus correspondientes jurisprudencias –ambos signados y ratificados por México–, disponen respectivamente que:

Artículo 2.2 (PIDCP). Cada Estado parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.” (Cursivas añadidas.)

Artículo 2 (CADH). Si en el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no

estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las **medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.** (Negritas añadidas.)

En lo que respecta a la jurisprudencia, el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en la interpretación del alcance de las disposiciones del párrafo segundo del artículo 2o. del PIDCP, ha señalado que: “los Estados se encuentran obligados a introducir en el momento de la ratificación, los cambios de las normas y prácticas internas que sean necesarias para garantizar su conformidad con el Pacto”⁵. Con ello clarifica también que la adopción de las medidas que hagan efectivas las disposiciones del Pacto constituyen acciones de efecto inmediato, y que no están sujetas a la voluntad y disposición de condiciones sociales, políticas, culturales o económicas en los Estados⁶.

Este punto de vista es compartido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), de acuerdo con la cual, el cumplimiento por parte del Estado con relación a las obligaciones derivadas de la CADH, no implica tan sólo el abstenerse de violar los derechos humanos, impone también la realización de acciones positivas tendientes a la creación del ambiente propicio para el pleno goce y ejercicio de los derechos establecidos en la CADH. Por ello, una de las obligaciones principales de los Estados es la de asegurar que las normas internacionales operen dentro de su jurisdicción, incorporando dichas normas o promulgando normas internas que las reproduzcan, creando recursos adecuados y eficaces para la protección de los derechos protegidos por normas internacionales, y revisando las leyes internas para adecuarlas a las normas internacionales.⁷

El cumplimiento de este deber permite asegurar, a su vez, el cumplimiento del primerísimo deber establecido en ambos instrumentos.

Artículo 2.1 (PIDCP). Cada uno de los Estados parte en el presente pacto se compromete a respetar y a **garantizar** a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente

pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. (Cursivas añadidas.)

Artículo 1.1 (CADH). Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a **garantizar** su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. (Negritas añadidas.)

La obligación de garantizar el ejercicio de los derechos establecidos tanto en el Pacto como en la Convención, impone a los Estados la creación de las condiciones necesarias para que ese ejercicio pueda hacerse realidad. Una de ellas es, que tales disposiciones sean incorporadas en el espacio doméstico, a través de su integración al marco jurídico nacional.

De esta forma, “no resulta exagerado afirmar que las legislaciones nacionales en ocasiones se convierten en verdaderos obstáculos para la lucha [en] favor de los derechos humanos, porque están mal redactadas, no están modernizadas, o están llenas de contradicciones con relación a los instrumentos internacionales.”⁸

Un claro ejemplo de lo anterior, es en nuestro país el derecho a la defensa, en general, y el derecho a la defensa de los migrantes irregulares, en particular, pues tal como está regulado en la correspondiente Ley nacional –la Ley Federal de Defensoría Pública–, resulta omiso respecto de las disposiciones internacionales signadas y ratificadas por México, como se describe a continuación.

En lo que corresponde al sistema universal de los derechos humanos, de acuerdo con el artículo 14.3.d del PIDCP, que contiene los derechos y garantías relativos a la administración de la justicia, éste establece que:

3. Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

d) A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección; **a ser informada, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste a tenerlo, y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio**, gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlo; ... (Negritas añadidas.)

Al respecto, en su Observación General número 13, el Comité de Derechos Humanos de la ONU establece en su numeral 2 que:

2. ...el artículo se aplica no sólo a los procedimientos para la sustanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra una persona, sino **también a los procedimientos para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil...**⁹ (Negritas añadidas.)

Adicionalmente, en lo que al derecho a la defensa corresponde, dicha observación dicta en su numeral 9 que:

9. Cuando el acusado no desee defenderse personalmente ni solicite una persona o una asociación de su elección, **debe poder recurrir a un abogado...** Los abogados deben poder asesorar y representar a sus clientes de conformidad con su criterio y normas profesionales establecidas, sin ninguna restricción, influencia, presión o injerencia indebida de ninguna parte. (Negritas añadidas.)

Por su parte, dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la CADH, en su artículo 8, dispone que:

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

e) **derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado**, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley; ... (Negritas añadidas.)

Sobre el particular, la CIDH ha sostenido que: “Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula ‘Garantías Judiciales’, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto ‘sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales’, a efecto de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlo. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el proceso legal... [es decir,] el elenco de garantías mínimas establecidas en el numeral 2 del artículo 8 de la Convención se aplica a los órdenes mencionados en el numeral 1 del mismo artículo, o sea, ... el orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter... “En cualquier materia... la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos. Es importante que la actuación de la administración se encuentre regulada...”¹⁰

En el caso específico de los migrantes, la CIDH en la Opinión Consultiva 18/03¹¹, denominada “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados” y solicitada por México, estableció que:

122. La Corte considera que el derecho al debido proceso legal debe ser reconocido en el marco de las garantías mínimas que se deben brindar a todo migrante, **independientemente de su estatus migratorio**. El amplio alcance de la intangibilidad del debido proceso se aplica no solo *ratione materiae* sino también *ratione personae* sin discriminación alguna.” (Negritas añadidas.)

De igual forma, y en estricta relación con el derecho a la defensa –el cual forma parte del derecho al debido proceso– en la referida Opinión Consultiva, la CIDH estableció la vulneración a la protección judicial de los migrantes por la ausencia de un servicio público gratuito de defensa legal:

126. Se vulnera el derecho a las garantías y a la protección judicial por varios motivos: por el riesgo de la persona cuando acude a las instancias administrativas o judiciales de ser deportada, expulsada o privada de su libertad, y por la negativa de la **prestación de un servicio público gratuito de defensa legal a su favor**,

lo cual impide que se hagan valer los derechos en juicio. Al respecto, el Estado debe garantizar que el acceso a la justicia sea no solo formal sino real...

Ahora bien, en lo que respecta al marco jurídico nacional y su jurisprudencia, la Constitución en su artículo 20 apartado B, fracción VIII, prevé lo siguiente:

El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

...

B. De los derechos de toda persona imputada:

...

VIII. Tendrá derecho a una **defensa adecuada por abogado**, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor público. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera, y...

De lo anterior, es posible notar que la definición que la Constitución establece de defensa adecuada se encuentra acotada al ámbito penal. No obstante, la misma garantía puede y debe ser extendida a otras materias en plena armonía con lo establecido en los referidos instrumentos internacionales y su jurisprudencia, conforme a lo dispuesto por el artículo 1o. constitucional a partir de la referida reforma de 2011. Así lo reafirma la Contradicción de Tesis 293/2011, en la que la SCJN determina que:

...en caso de que **tanto normas constitucionales como normas internacionales** se refieran a un mismo derecho, éstas se articularán de manera que **se prefieran aquéllas cuyo contenido proteja de manera más favorable a su titular** atendiendo para ello al principio pro persona. Por otro lado, ante el escenario de que un derecho humano contenido en un tratado internacional del que México sea parte no esté previsto en una norma constitucional, la propia Constitución en el artículo 1o. contempla la posibilidad de que **su contenido se incorpore al**

conjunto de derechos que gozarán todas las personas y que tendrán que respetar y garantizar todas las autoridades... (Negritas añadidas.)

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha reconocido, de hecho, en la Tesis: 1a./J. 11/2014 (10a.), un núcleo de garantías mínimas con que debe contar toda persona en un procedimiento de naturaleza distinta a la jurisdiccional, pero que implique un ejercicio de la potestad punitiva del Estado:

Dentro de las garantías del debido proceso existe un “núcleo duro”, que debe observarse inexcusablemente en todo procedimiento jurisdiccional, y otro (núcleo) de garantías que son aplicables en los procesos que impliquen un **ejercicio de la potestad punitiva del Estado**. Así, en cuanto al “núcleo duro”, las garantías del debido proceso que aplican a cualquier procedimiento de naturaleza jurisdiccional son las que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha identificado como formalidades esenciales del procedimiento, cuyo conjunto integra la “garantía de audiencia”. La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga “se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento”. Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas y cuya impugnación ha sido considerada por esta Primera Sala como parte de esta formalidad. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado. Ahora bien, el otro núcleo es identificado comúnmente con **el elenco de garantías mínimo que debe tener toda persona** cuya esfera jurídica pretenda modificarse mediante la actividad punitiva del Estado, como ocurre, por ejemplo, con el derecho penal, **migratorio**, fiscal o administrativo, en donde se exigirá

que se hagan compatibles las garantías con la materia específica del asunto. Por tanto, dentro de esta categoría de garantías del debido proceso, se identifican dos especies: la primera, que **corresponde a todas las personas independientemente de su condición, nacionalidad, género, edad, etcétera**, dentro de las que están, por ejemplo, **el derecho a contar con un abogado**, a no declarar contra sí mismo o a conocer la causa del procedimiento sancionatorio; y la segunda, que es la combinación del elenco mínimo de garantías con **el derecho de igualdad ante la ley**, y que protege a aquellas **personas que pueden encontrarse en una situación de desventaja** frente al ordenamiento jurídico, por pertenecer a algún grupo vulnerable, por ejemplo, el derecho a la notificación y asistencia consular, el derecho a contar con un traductor o intérprete, el derecho de las niñas y los niños a que su detención sea notificada a quienes ejerzan su patria potestad y tutela, entre otras de igual naturaleza.”¹² (Negritas añadidas.)

Como se observa, en dicha tesis la SCJN reconoce, asimismo, que también forman parte de ese núcleo aquellas garantías necesarias para lograr que las personas que pudieran encontrarse en situación de desventaja, les sea posible hacer efectivo su derecho de igualdad ante la ley. En el caso en análisis, el derecho a la defensa por parte de grupos vulnerables en ciertos ámbitos o materias, resulta claramente una garantía de esta especie.

De esta forma, aun cuando el ámbito protector del derecho a la defensa en esta tesis jurisprudencial es menos amplio que aquel contemplado por la norma de fuente internacional –pues se restringe a los casos en los que el Estado ejerce sus facultades punitivas–; es clara su aplicabilidad en el terreno migratorio a los casos de privación de la libertad por cuestiones administrativas, como lo es la falta de documentación migratoria.

Por tanto, si bien es cierto que la Ley Federal de Defensoría Pública prevé la prestación de servicios de defensoría pública mediante defensores públicos –en asuntos de orden penal federal– y asesores jurídicos –en materias administrativa, fiscal, civil, en asuntos derivados de causas penales y en todas las materias, tratándose de juicios de amparo–, también lo es que limita la noción de defensa adecuada al ámbito penal.

En este sentido, la presente iniciativa de ley propone, por un lado, armonizar dicha noción con la norma y jurisprudencia internacionales.

Y, por otro, tal como lo mandata la SJCN, hacer valer el derecho a la igualdad de las personas pertenecientes un grupo vulnerable o en situación de desventaja frente al ordenamiento jurídico –como lo es el caso de los migrantes irregulares–, en lo que se refiere al elenco de garantías mínimas de debido proceso de que toda persona debe gozar y del cual forma parte el derecho a la defensa¹³. Esta última modificación es de vital importancia, toda vez que la igualdad, de acuerdo con la SCJN:

...puede ser concebida como derecho o como principio. En su acepción de principio, **la igualdad subyace en todo el sistema jurídico mexicano**. La Primera Sala reconoce que “el principio de igualdad se configura como uno de los valores superiores del orden jurídico, lo que significa que ha de servir de **criterio básico para la producción normativa** y su posterior interpretación y aplicación. Desde esta perspectiva, el principio de igualdad y no discriminación se convierte en un lente interpretativo de todo el sistema jurídico, en especial de los demás derechos fundamentales, siendo que todas las personas tienen los mismos derechos y deben tener igual acceso a ellos. Así, **se trata de uno de los principios sobre los que se sustentan los derechos humanos en general** y, aun cuando no existe jerarquía entre ellos, el derecho a la igualdad y a la no discriminación se entiende como subyacente a todo el resto de los derechos; es decir, todo derecho debe ser ejercido en condiciones de igualdad.”¹⁴ (Negritas añadidas.)

Por tanto:

...la finalidad del principio de igualdad no puede limitarse a nivelar, con el método de similitud-diferencia, a las personas en situaciones concretas y frente a comparaciones específicas. Más bien, dicho principio debe asegurar, por un lado, que **las diferencias ingresen al ámbito de protección de la ley** y sean reconocidas por las instituciones sociales con **el propósito de evitar que las mismas determinen** no sólo una menor comparecencia frente a los derechos –por ejemplo, los obstáculos que de facto enfrentan las personas en situación de vulne-

rabilidad históricamente determinada para acceder a la justicia y defender adecuadamente sus derechos– sino, incluso, **una exclusión absoluta por parte del derecho** o de las instituciones sociales.¹⁵

En el caso de los migrantes irregulares es justamente la falta del reconocimiento del derecho a una defensa adecuada –y su correspondiente garantía– en el ordenamiento legal interno, en donde yace el incumplimiento del Estado mexicano de su obligación de garantizar, plenamente y sin discriminación alguna, el derecho a la tutela y protección judicial efectivas, no sólo de sus nacionales, sino también de los no nacionales que se encuentran bajo su jurisdicción.

Fundamento legal

El suscrito, Rafael Hernández Soriano, diputado de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Defensoría Pública, en materia de protección a migrantes

Artículo Único: Se reforma el artículo 1; la fracción I, del artículo 6 y el primer párrafo del artículo 16. Se reforman y adicionan las fracciones VI y VII del artículo 15. Se deroga el segundo párrafo del artículo 16. Y, se adiciona un segundo párrafo al artículo 10 y los artículos 14 Bis y 16 Bis. Todos de la Ley Federal de Defensoría Pública, para quedar como sigue:

Artículo 1. La presente ley tiene por objeto regular la prestación del servicio de defensoría pública en asuntos del fuero federal, a fin de garantizar el derecho a la **defensa adecuada** y el acceso a la justicia **a toda persona que se encuentre bajo la jurisdicción del Estado mexicano**, mediante la orientación, asesoría y representación jurídica, **en cualquier orden o materia** y en los términos que la misma establece.

...

Artículo 6. Los defensores públicos y asesores jurídicos están obligados a:

I. Prestar personalmente el servicio de orientación, asesoría y representación **a toda persona que se encuentre bajo la jurisdicción del Estado mexicano** y que lo solicite en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Ley y las demás disposiciones aplicables;

Artículo 10. ...

Adicionalmente, en el caso de que los defendidos sean migrantes, el servicio de defensoría pública deberá ser prestado, de manera inmediata, independientemente, de su situación migratoria; y de ser ellos, quienes realicen la solicitud, bastará con que ésta consista en la mera expresión de su voluntad para recibirlo.

Artículo 14 Bis. En el caso específico de las estaciones migratorias, el instituto deberá asignar, conforme a sus bases generales de organización y funcionamiento, asesores jurídicos que, de manera permanente, presten los servicios a los migrantes puestos a disposición o sujetos al procedimiento administrativo migratorio, a efecto de brindarles toda la información necesaria en relación a los procedimientos y recursos a los que tienen derecho.

En estos casos, los servicios de asesoría jurídica se brindarán de manera gratuita y sin que medie solicitud por escrito, bastando que el migrante exprese su voluntad de recibir la asesoría.

Artículo 15. Los servicios de asesoría jurídica se prestarán, preferentemente, a:

I. a V. ...

VI. Las personas migrantes cuya situación migratoria sea irregular o no se encuentre acreditada, y

VII. Las personas que por cualquier otro motivo o circunstancia se encuentren en situación o riesgo de vulnerabilidad.

Artículo 16. Para determinar si el solicitante de los

servicios de asesoría jurídica reúne los requisitos establecidos para que se le otorgue el servicio, se requerirá un estudio social y económico, elaborado por un trabajador social del Instituto Federal de Defensoría Pública, **salvo en el caso de que pertenezca a algún grupo en situación de vulnerabilidad, como los establecidos en las fracciones V, VI y VII del artículo 15 de esta Ley, en los que el servicio deberá ser otorgado de manera gratuita.**

Artículo 16 Bis. Se considerarán casos de urgencia, además de los previstos en las bases generales de organización y funcionamiento, aquéllos en los que los derechos a la libertad, la seguridad o la integridad personales estén siendo vulnerados o restringidos, o se encuentren en riesgo de serlo, en asuntos de orden no penal. En estos casos, los servicios de asesoría jurídica se deberán prestar de inmediato, sin esperar los resultados del estudio socioeconómico.

Transitorios

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

Segundo. El Instituto Federal de Defensoría Pública deberá realizar los ajustes derivados del contenido de la presente reforma a las bases generales de organización y funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública, en un plazo no mayor a 180 días naturales.

Tercero. Los procedimientos administrativos en materia migratoria que, al momento de la entrada en vigor de este decreto estén siendo solventados, deberán ajustarse a los términos de éste.

Fuentes

Álvarez Ledesma Mario Ignacio (2005). "La lucha contra la tortura. Los niveles de análisis", en *Instrumentos nacionales e internacionales para prevenir, investigar y sancionar la tortura*, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea, SER-Unión Europea, nota 6, páginas 193-199.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2011). "Herramientas para una comprensión amplia de la igualdad sustancial y la no discriminación", Programa de capacitación y formación

profesional de derechos humanos, Fase de actualización permanente, p. 10 (disponible en

http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/serv_prof/pdf/compre_ampl.pdf)

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Baena Ricardo y otros *versus* Panamá, párrafos 124, 125 y 126.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2003). Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03. Serie A No. 18 (disponible en

http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf

De los Santos Miguel Ángel (2008). “Derechos Humanos: Compromisos Internacionales, Obligaciones Nacionales”, en Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia, Número 12 (disponible en

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/refjud/cont/12/cle/cle13.htm#P41>)

Medina Cecilia (1996). “El derecho internacional de los derechos humanos”, en Medina Quiroga, Cecilia y Mera Figueroa, Jorge (eds.), Sistema jurídico y derechos humanos: el derecho nacional y las obligaciones internacionales de Chile en materia de derechos humanos, Santiago de Chile, Escuela de Derecho Universidad Diego Portales, Serie Publicaciones especiales, número 6, nota 19, páginas 27-84.

Observación General número 31, aprobada en la 2187 sesión, 29 de marzo de 2004, párrafos 13-14.

Organización de las Naciones Unidas (1984). Observación General número 13, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, artículo 14, Administración de justicia, 21 período de sesiones. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 154 (disponible en

<http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/Sgencom13.html>)

Semanario Judicial de la Federación. “Derecho al debido proceso. Su contenido” (disponible en

<http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/2003/2003017.pdf>)

Notas

1 Este sector es de particular relevancia en nuestro país, pues México constituye el primer corredor migratorio a nivel mundial, en el que la principal característica de las personas que transitan por

él es, precisamente, su calidad de migrantes irregulares.

2 Al año 2012, México había firmado 181 Tratados Internacionales de Derechos Humanos: 21 regionales y 160 mundiales.

<http://canaljudicial.wordpress.com/2012/10/11/mexico-ha-firmado-181-tratados-de-derechos-humanos/>

3 Los sistemas universales y regionales de protección de los derechos humanos poseen órganos encargados de proteger el cumplimiento de las obligaciones adquiridas por parte de los Estados. No obstante, tienen un carácter sólo subsidiario o complementario a la acción de los Estados.

4 Colombia y Guatemala son dos países que han incorporado los tratados de derechos formalmente a sus marcos constitucionales. Ortiz Anlf Loretta, “Integración de las Normas Internacionales de Derechos Humanos en los Ordenamientos Estatales de los Países de Iberoamérica”, Anuario Mexicano de Derecho Internacional (disponible en

<http://biblio.juridicas.unam.mx/estrev/derint/cont/3/art/art10.htm>)

5 Observación General número 31, aprobada en la 2187 sesión, 29 de marzo de 2004, párrafo 13.

6 *Ibíd.*, párrafo 14.

7 Medina Cecilia (1996). “El derecho internacional de los derechos humanos”, en Medina Quiroga, Cecilia y Mera Figueroa, Jorge (editores), *Sistema jurídico y derechos humanos: el derecho nacional y las obligaciones internacionales de Chile en materia de derechos humanos*, Santiago de Chile, Escuela de Derecho Universidad Diego Portales, Serie Publicaciones especiales, número 6, nota 19, pp. 27-84.

8 Álvarez Ledesma Mario Ignacio (2005). “La lucha contra la tortura. Los niveles de análisis”, en *Instrumentos nacionales e internacionales para prevenir, investigar y sancionar la tortura*, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea, SER-Unión Europea, nota 6, páginas 193-199.

9 Organización de las Naciones Unidas (1984). Observación General número 13, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 14, Administración de justicia, 21 período de sesiones. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 154 (disponible en

<http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/Sgencom13.html>)

10 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, párr. 124, 125 y 126.

11 Corte Interamericana de Derechos Humanos (2003). *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03. Serie A número 18

(Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf).

12 Semanario Judicial de la Federación. "Derecho al Debido Proceso. Su Contenido"

(Disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Te-sis/2003/2003017.pdf>)

13 En el marco de la Ley Federal de Defensoría y sus bases reglamentarias, denominadas "Bases Generales de Organización y Funcionamiento del Instituto Federal de Defensoría Pública", tan sólo el artículo 29 de éstas últimas, menciona dentro de los rubros de intervención del Instituto los asuntos migratorios. Sin embargo, no se reconoce la situación de vulnerabilidad de las personas migrantes, en general, ni mucho de aquellas privadas de la libertad en estancias migratorias.

14 Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2011). "Herramientas para una comprensión amplia de la igualdad sustancial y la no discriminación", Programa de capacitación y formación profesional de derechos humanos, Fase de actualización permanente, página 10

(Disponible en http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/serv_prof/pdf/com-pre_ampl.pdf)

15 *Ibíd.*, página 20.

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 12 de diciembre de 2017.

Diputado Rafael Hernández Soriano (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY FEDERAL DE CINEMATOGRAFÍA, A CARGO DEL DIPUTADO FRANCISCO MARTÍNEZ NERI, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El suscrito, diputado federal Francisco Martínez Neri, integrante del Grupo Parlamentario del PRD de la LXIII Legislatura, en ejercicio de la facultad que le confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que reforma los párrafos primero y segundo del artículo 19 de la Ley Federal de Cinematografía, conforme al siguiente

Planteamiento del problema

La producción de películas mexicanas pasó de una década de crisis a otra de crecimiento prometedor, por una escasa exhibición de películas mexicanas en las salas de cine, y porque su exhibición en los cines comerciales se ha visto afectada de manera negativa por una legislación no favorable.

Si bien México ocupa el cuarto lugar en el mercado mundial en número de espectadores, el lugar 13 en recaudación en taquilla y el cuarto por la transferencia de regalías al extranjero por concepto de consumos de materiales audiovisuales provenientes de Estados Unidos, según datos del Anuario Estadístico de Cine Mexicano 2013, la producción fílmica nacional no es equivalentemente proporcional y la falta de equidad en la distribución de los ingresos no incentiva la inversión privada en esta industria, ya que, del ingreso en taquilla, el exhibidor se queda con un monto que oscila entre el 50-60% menos impuestos, el distribuidor con el 30% correspondiente a la recuperación de gastos más comisión, y el productor recibe, en el mejor de los casos, un 10%. Sólo tratándose de un éxito de taquilla este porcentaje podría representar una ganancia y difícilmente una película mexicana recupera su inversión con su exhibición exclusivamente en territorio mexicano.

Estos números contrastan con lo que sucede en otros países como Estados Unidos, donde el productor se lleva en promedio el 70% de los ingresos, una vez descontados los gastos de operación del exhibidor.

Estas condiciones se arrastran desde hace más de dos décadas, por lo que los inversionistas o productores nacionales no quieren arriesgar su capital si no están seguros de recuperar su inversión, la cual, en el mejor de los casos, se obtiene luego de dos a tres años.

Estos problemas, reparto inequitativo de las ganancias, dificultades de recuperación en la inversión y la baja cuota del 10 por ciento del tiempo total de exhibición para la proyección de películas nacionales en salas de cine comercial, han impedido que se consolide el crecimiento de nuestro cine; sin embargo, “el cine mexicano cuenta con gran potencial para ser una expresión cultural rentable”.

Al respecto, y paradójicamente, en el documento firmado del TLCAN quedó asentado en el Anexo I de la Lista de México, que “el 30 por ciento del tiempo anual en pantalla en cada sala está reservado a las producciones mexicanas dentro o fuera del territorio de México” (Casas, 2000:144), con lo cual se evidencia una contradicción entre lo acordado por los tres países (México, Estados Unidos y Canadá) y nuestra propia Ley Federal de Cinematografía.

Argumentos

Una de las principales dificultades que ha tenido que enfrentar el cine nacional en las salas cinematográficas comerciales se encuentra en el control que las distribuidoras y exhibidoras transnacionales tienen sobre la exhibición.

Esta problemática se fue agudizando y de acuerdo a la Ley Federal de Cinematografía solo permite desde 1997 un porcentaje decreciente para el cine mexicano.

Esta normativa no coadyuva a fomentar un crecimiento sostenible de la industria del cine nacional, ya que en ella se establece que a partir de 1993 iría disminuyendo el porcentaje de exhibición de películas mexicanas en pantalla por año del 50 por ciento hasta el 10 por ciento en 1997, lo que se cumple hasta la fecha.

Aunado al control oligopólico de la distribución y exhibición existen otros problemas: ¿cómo se van a generar ingresos con una escasa producción?, ¿quién se va a arriesgar a producir cuando por ley una película mexicana sólo contará con el 10 por ciento de pantalla

compartida con otras producciones nacionales?, ¿cómo se va a incrementar la asistencia (consumo) si no hay exhibición (oferta)?

Por un lado, no se puede penetrar en un mercado cuya distribución dominan las empresas transnacionales que privilegian las 13 producciones extranjeras, las que se ven beneficiadas por las disposiciones legales decretadas por el propio Estado y que determinan la oferta cinematográfica; y por otro, no se nace con el gusto, éste se forma y recrea dependiendo de la oferta cultural a la que se pueda tener acceso y disfrute, y en la que se forma y reafirma la identidad cultural.

Como bien señalaba García Canclini (1997), ante el control de la distribución y exhibición existe un problema cultural: “¿quién va a narrar nuestra identidad? La identidad es un constructo que es narrado”, y las películas son una de las principales fuentes de narración tanto para la formación de identidades, como para la preservación y proyección de la identidad cultural y nacional en el mosaico global. De ahí la importancia de que las películas mexicanas que se producen puedan tener la misma oportunidad de ser exhibidas como las extranjeras, con una legislación más equilibrada, para que participen en igualdad de oportunidades en un contexto de diversidad cultural y los espectadores dispongan de más opciones para su recreación cinematográfica.

No podemos dejar de señalar los éxitos de las películas como; “Nosotros los nobles”, “No se aceptan devoluciones” y “La dictadura perfecta” que en 2013 y 2014 superaron los records de taquilla en la historia del cine nacional, no han cambiado las condiciones estructurales que padece esta industria.

En la Tabla 1 se muestra el número de películas producidas de 1989 a 2014. El año más crítico fue 1997, cuando sólo se produjeron nueve películas. Ese año fue cuando iniciaron los estímulos del FOPROCINE y FIDECINE. El mejor año de las últimas dos décadas ha sido 2014, con una producción de 130 largometrajes, lo cual revela lo que podría considerarse una recuperación notable y promisoría de esta industria al menos hasta la fecha.

Tabla 1
Producción de películas mexicanas 1989-2013

Año	Películas producidas
1989-1990	167
1991-1992	120
1993-1994	77
1995-1996	33
1997-1998	20
1999-2000	47
2001-2002	35
2003-2004	65
2005-2006	117
2007-2008	140
2009-2010	135
2011-2012	185
2013-2014	256

Fuente: Elaboración propia con información de los Anuarios del IMCINE.

(Anuario Estadístico de Cine Mexicano 2014).

Aunque la exhibición de películas mexicanas no ha sido numerosa, su público es fiel y está asistiendo a verlas. De acuerdo a la información publicada en el Anuario Estadístico de Cine Mexicano 2014, “La dictadura perfecta” fue la película mexicana con mayor impacto en salas comerciales, con 4.2 millones de asistentes; ocho películas mexicanas superaron el millón de asistentes y en general, las películas mexicanas tuvieron 24 millones de espectadores en las salas, sólo con el 10 por ciento de la cuota de mercado.

La Tabla 2 refleja el crecimiento en pantallas cinematográficas de la última década, donde se observa que, si bien los dos primeros indicadores se han mantenido en crecimiento constante, el de la asistencia para ver películas mexicanas se mantuvo fluctuante hasta 2012, brincando al triple en 2013 para luego disminuir de nuevo en 2014.

Tabla 2
Asistencia a las salas de cine en México 2002-2014

	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2013	2014
Pantallas cinematográficas	2,823	3,491	3,892	4,310	4,818	5,303	5,547	5,678
Asistencia total*	152	163	165	182	190	228	248	240
Asistencia a ver películas mexicanas*	14.7	9.0	11	13.2	11.4	10.9	30.1	24

Fuente: Elaboración propia con datos de los Informes y Anuarios del IMCINE.

(*) Millones de espectadores

Con los datos anteriores, entonces, si se están realizando más películas nacionales y el público va a verlas, ¿por qué no establecer una política cultural congruente y consistente para el cine nacional?

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 del actual Gobierno de la República se establecen estrategias que deben concretarse.

En el apartado VI.3, México con educación de calidad, en su Objetivo 3.3, relativo a ampliar el acceso a la cultura como un medio para la formación integral de los ciudadanos, se propone en la Estrategia 3.3.4: Fomentar el desarrollo cultural del país a través del apoyo a industrias culturales y vinculando la inversión en cultura con otras actividades productivas. Y como líneas de acción:

Incentivar la creación de industrias culturales y apoyar las ya creadas a través de los programas de Mipymes;

Impulsar el desarrollo de la industria cinematográfica nacional de producciones nacionales y extranjeras realizadas en territorio nacional (PND 2013-2018: 126).

Las acciones como “incentivar” e “impulsar”, deben superar su imprecisión para tener una concreción operativa.

En un mercado donde la distribución y la exhibición en los cines comerciales las dominan empresas transnacionales que privilegian las producciones extranjeras, que se ven beneficiadas por las disposiciones de una Ley que no protege su patrimonio nacional, es imperiosa la necesidad de una política cultural congruente y consistente con el desarrollo de la cinematografía mexicana.

“No se trata tampoco de argumentar en contra o a favor de Hollywood per se, pero sí de señalar una realidad que se ha venido construyendo, al menos en México, por una política cultural incongruente e inconsistente con el desarrollo de la industria cinematográfica del país”. “Este invasivo copamiento de las pantallas y americanización de la ficción cinematográfica objetivamente impide la circulación de otros tantos relatos que expresan otras experiencias del descenramiento cultural, lo que lleva a confundir americanización con globalización” Protzel (2012).

Hoy en día, aun con las crisis económicas, de inseguridad, desempleo y violencia que vive el país, el número de salas de cine comercial y las ganancias en la taquilla continúan incrementándose: en 2013 los ingresos de taquilla fueron de 11.860.000.000 de pesos, y en 2014 de 11.237.000.000. En 2010 fueron de 9.032.000.000, por lo que, si se comparan estos datos, se observa un incremento de 25 por ciento entre 2010 y 2014 (Anuario Estadístico del Cine Mexicano 2014).¹

Para tener una mayor claridad en la propuesta que ahora se presenta ante esta Soberanía, a continuación, se muestra un cuadro comparativo, entre la norma vigente y la propuesta contenida en esta iniciativa:

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA
ARTÍCULO 19.- Los exhibidores reservarán el diez por ciento del tiempo total de exhibición, para la proyección de películas nacionales en sus respectivas salas cinematográficas, salvo lo dispuesto en los tratados internacionales en los cuales México no haya hecho reservas de tiempo de pantalla.	ARTÍCULO 19.- Los exhibidores reservarán el treinta por ciento del tiempo total de exhibición, para la proyección de películas nacionales en sus respectivas salas cinematográficas, salvo lo dispuesto en los tratados internacionales en los cuales México no haya hecho reservas de tiempo de pantalla.
Toda película nacional se estrenará en salas por un periodo no inferior a una semana, dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que sea inscrita en el Registro Público correspondiente, siempre que esté disponible en los términos que establezca el Reglamento.	Toda película nacional se estrenará en salas por un periodo no inferior a una semana se mantendrá en ella mientras supere el índice de asistencia promedio IAP, dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que sea inscrita en el registro público correspondiente, siempre que esté disponible en los términos que establezca el reglamento.

Por lo anteriormente expuesto, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, el suscrito, someto a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que reforman los párrafos primero y segundo del artículo 19 de la Ley Federal de Cinematografía

Único. Se reforman los párrafos primero y segundo del artículo 19 de la Ley Federal de Cinematografía para quedar como sigue:

Artículo 19. Los exhibidores reservarán, **treinta** por ciento del tiempo total de exhibición para la proyección de películas nacionales en sus respectivas salas cinematográficas.

Toda película nacional se estrenará en salas por un periodo no inferior a una semana se mantendrá en ella mientras supere el índice de asistencia promedio IAP,

dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que sea inscrita en el registro público correspondiente, siempre que esté disponible en los términos que establezca el reglamento.

Transitorio

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

Nota

1 Referencias:

- Hinojosa, Lucila (2015), “Economía política del cine: un acercamiento a los públicos cinematográficos”, Versión. Estudios de Comunicación y Política, núm. 36, septiembre- octubre, pp. 89-99, en <http://version.xoc.uam.mx/>.
- Imcine (2013), *Anuario Estadístico de Cine Mexicano 2013*, México, Instituto Mexicano de Cinematografía.
- Imcine (2014), *Anuario Estadístico de Cine Mexicano 2014*, México, Instituto Mexicano de Cinematografía.
- Imcine (2015), *Anuario Estadístico de Cine Mexicano 2015*, Wasko, J. (2006), “La economía política del cine”, traducido por C. L. Maluquer, CIC Cuadernos de Información y Comunicación, vol. 11, pp. 95-110.
- García Canclini, N. (1993), “El consumo cultural y su estudio en México: una propuesta teórica”, en *El consumo cultural en México*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta), pp. 15-42.
- Getino, O. (2007), “Los desafíos de la industria del cine en América Latina y el Caribe”, Zer., Revista de Estudios de Comunicación, vol. 12, núm. 22, pp. 167-182.
- Hinojosa, L. (2003), *El cine mexicano. De lo global a lo local*, México, Trillas.
- Hinojosa, L. (2006), “El cine mexicano y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN): un análisis multidimensional”, en A. Peimbert y R. Gómez (eds.), *Comunicación para el desarrollo en México*, México, Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación (AMIC)/Universidad Latina de América, pp. 307-350.

- Hinojosa, L. (2007b), “Una historia local en el horizonte mundial: el cine mexicano en Monterrey”, en J. C. Lozano (ed.), Global Media Journal en Español, vol. 4, núm. 8, octubre, en <http://gmje.mty.itesm.mx/> [fecha de consulta: 16 de febrero de 2015].
- Mosco, V. (2006), “La economía política de la comunicación: una actualización diez años después”, trad. M. T. García Leiva, CIC. Cuadernos de Información y Comunicación, vol. 11, pp. 57-79.
- Mosco, V. (2009). *The Political Economy of Communication*. London: Sage, 2nd. Edition. Mosco, V. (2006). La economía política de la comunicación: una actualización diez años después. (Traducción de M. T. García Leiva). En CIC Cuadernos de Información y Comunicación, 11, 57-79.
- Piedras, E. (2004), *¿Cuánto vale la cultura? Contribución económica de las industrias culturales protegidas por el derecho de autor en México*, México, Conaculta.
- Piedras, E. (2006), “Crecimiento y desarrollo económicos basados en la cultura”, en N. García Canclini y E. Piedra, Las industrias culturales y el desarrollo de México, México, SRE/Flacso/Siglo XXI Editores, pp. 45-56.
- Rosas, A. (2006), “Las batallas por la diversidad: exhibición y públicos de cine en México”, en N. García Canclini, A. Rosas y E. Sánchez (coords.), Situación actual y perspectivas de la industria cinematográfica en México y en el extranjero, México, Universidad de Guadalajara/Imcine, pp. 263-291.
- Rosas, A. (2012), “Públicos de cine en México”, *Alteridades*, vol. 22, núm. 44, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, pp. 41-58.
- Sánchez, E. (2006). *La industria cinematográfica del TLCAN: del mercado ‘libre’ a las políticas públicas*.
- García, A. Rosas y E. Sánchez (coords.), *Situación actual y perspectivas de la industria cinematográfica en México y en el extranjero*, (pp. 11-85), Guadalajara, Jal.: UdeG/ Imcine.
- Torres, P. (2006), “La memoria del cine como extensión de la memoria cultural”, *Culturales*, vol. II, núm. 4, pp. 50-70.

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 14 de diciembre de 2017.

Diputado Francisco Martínez Neri (rúbrica)

DE DECRETO, POR EL QUE SE DECLARA EL 8 DE JULIO COMO DÍA NACIONAL DE LA ALERGIA, SUSCRITA POR LA DIPUTADA SHARON MARÍA TERESA CUENCA AYALA E INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Quienes suscriben, diputada Sharon María Teresa Cuenca Ayala y diputados del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I; 77, 78 y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se declara el 8 de julio de cada año como el Día Nacional de la Alergia, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La alergia es la respuesta del sistema inmunológico que se presenta en individuos susceptibles **por la acción de determinadas sustancias, especialmente ambientales¹**. En este sentido, **la alergia es una reacción exagerada del organismo hacia algún agente ambiental: como pólenes, caspa de mascotas (perro o gato) y ácaros del polvo casero, principalmente; así como de ciertos contaminantes ambientales entre los que destacan el humo del cigarrillo.²** Estos agentes externos penetran por los aparatos respiratorio y digestivo en alimentos, medicamentos e inhalantes, pero también pueden ser absorbidos en la piel.

La Organización Mundial de Alergia (WAO, por sus siglas en inglés) fue fundada en 1951 como una organización internacional que coordina alrededor de 100 agrupaciones de alergia e inmunología clínica en todo el mundo.

En 2005 esta organización propuso que el 8 de julio de cada año se reconociera el Día Mundial de la Alergia con la finalidad de que las instancias gubernamentales, organizaciones y asociaciones de la salud del mundo impulsaran en la población una cultura para concientizar sobre los daños que causan a la salud las diversas alergias para prevenirlas, diagnosticarlas y tratarlas para evitar sus complicaciones y hasta la muerte en algunas de ellas.

Posteriormente, debido a que este padecimiento ha incrementado su prevalencia y con el propósito de difundir los tipos de alergias que dañan la calidad de vida de los seres humanos, fue que la Organización Mundial de la Alergia promovió en 2011 establecer en abril de cada año, una Semana Mundial de la Alergia destinada a profundizar y a divulgar de manera más amplia sobre estos desórdenes en el sistema inmunológico que deterioran la salud.

Estos esfuerzos están justificados debido al gran incremento de cantidad de individuos afectados, así como de su gravedad y al excesivo gasto que se destina para su atención, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo.

Las enfermedades alérgicas son entidades que se caracterizan por presentar manifestaciones crónicas y recurrentes con múltiples agudizaciones y que tienen como órganos blancos a las vías respiratorias, tubo digestivo, piel y ojos, entre otros. Inician desde los primeros años de vida y afectan a una tercera parte de la población mundial.

Estas enfermedades incluyen:

- Asma
- Rinitis
- Dermatitis atópica
- Alergia alimentaria y por medicamentos
- Anafilaxia
- Urticaria y angioedema

Estas alergias y enfermedades tienen más impacto en la niñez y la adolescencia, pero pueden aparecer en cualquier edad y momento de la vida, por ello, su complejidad en materia de prevención, diagnóstico y tratamiento. Los servicios de salud se ven rebasados en recursos debido a la falta de atención especializada para cada alergia. Pero también por la inadecuada preparación de los médicos de primer contacto que las atienden.

La sintomatología es diversa y depende de la parte del cuerpo que libere los componentes químicos que se traducen en alergias, por ejemplo:

- En las vías respiratorias causa rinitis o catarros crónicos, asma, sinusitis, otitis.
- En los ojos conjuntivitis.
- En la piel causa dermatitis atópica, o dermatitis de contacto y urticaria.
- En el aparato digestivo diarrea, vómitos, sangrados o dolor abdominal.³

Las manifestaciones más graves de estas enfermedades, y que ponen en peligro la vida de los pacientes son las crisis asmáticas y choque anafiláctico.

La evolución de la enfermedad en el transcurso de la vida de un individuo puede ser variable, a esto se le conoce como marcha alérgica. Así, una persona que se ve afectada en sus primeros meses de vida con dermatitis atópica puede desarrollar asma o rinitis alérgica en etapas posteriores.

También pueden existir complicaciones como la observada en una persona con rinitis alérgica que llega a presentar sinusitis crónica, otitis media, afectaciones en el crecimiento dentario y de cara, además de trastornos de audición, lenguaje, del sueño y hasta de conducta. Esto se observa más en los niños, estos problemas son considerados como problemas de salud pública.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha establecido al asma como la enfermedad crónica no transmisible más importante junto con la obesidad, según cifras alrededor de 330 millones de personas en el mundo padecen asma.

En tanto que alrededor de 400 millones sufren rinitis alérgica. Es por eso que existen múltiples causales de estas enfermedades y oportunidades de intervención preventiva, y que son transgredidas de manera continua en nuestra sociedad: inadecuada salud reproductiva, madres no suplementadas con alimentación adecuada, exceso de nacimiento por cesárea, seno materno ausente o limitado, dieta complementaria inadecuada e insuficiente, abuso de antibióticos en los primeros años de vida, sobrepeso y obesidad, disbiosis, exposición a altos índices de contaminación atmosférica, inadecuada forestación en las zonas habitadas, etcétera.

La Ciudad de México es un ejemplo en donde se conjuntan muchos de esos factores, principalmente los altos índices de contaminación y deforestación. **En el año 2009 se publica un reporte en población atendida por los centros de salud, con prevalencia de asma de 15 por ciento, de rinitis alérgica 20 por ciento, de dermatitis atópica de 19 por ciento, de conjuntivitis de 18 por ciento y de urticaria de 3 por ciento, lo que ubica a esta entidad con una afectación de casi 1 en cada 5 individuos. Esta población es atendida en su mayoría por médicos de primer contacto como son los médicos generales en 44.24 por ciento, médicos familiares en 10 por ciento y pediatras en 4.87 por ciento.**⁴

Por lo que, es importante **la valoración del médico de primer contacto cuando se trata de síntomas leves y por un especialista –en este caso el alergólogo– si los síntomas se hacen persistentes o se agravan**⁵

Al respecto, en nuestro país la Secretaría de Salud señala que 40 por ciento de la población nacional padece alergias.

Es una realidad que las alergias son detonantes de innumerables enfermedades que deterioran la calidad de vida de quienes las padecen e impactan en la economía, en lo social y en la familia; se complica aún más la prevención y el diagnóstico debido al código genético (Genoma Humano) de cada ser humano, por lo que una alergia puede llegar e irse sin medicamento y tratamiento, pero, la estadística mundial y de México señalan que van en aumento por las condiciones alimentarias, climatológicas y por contaminantes, principalmente.

Conocer el número de alergias, variantes y mezclas de éstas, para prevenir, evitar malos diagnósticos y tratamientos es fundamental para que el sector salud no se vea rebasado en su atención oportuna.

Por otro lado es fundamental reforzar la concientización y preparación del médico de primer nivel de atención con políticas educativas que surjan desde las escuelas de medicina, así como cambios en los patrones de conducta de salud en nuestra población que permitan prevenir su aparición, tales como la atención prenatal adecuada, el nacimiento por parto y no por cesárea, la promoción de lactancia materna exclusiva por 6 meses, el empleo de una dieta inicial y de continuidad

libre de chatarra; llevándonos al empleo de una dieta conocida como mesoamericana basada en: maíz, frijol, calabaza, jitomate, nopal, chile y aguacate, tal y como promueven los países europeos su dieta mediterránea; y abatir el empleo indiscriminado de antibióticos en los primeros años de vida, entre otras múltiples acciones.

Es necesario generar una conciencia en lo individual y colectiva para que en los próximos años haya un descenso en el número de pacientes con enfermedades causadas por alergias; también para que los diagnósticos sean precisos y no se mediquen sustancias que en lugar de beneficiar pueden perjudicar al paciente con alergia.

En el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) reconocemos que hay voces que señalan que legislar para establecer días nacionales en nuestro calendario de efemérides es una pérdida de tiempo, pero, estas posiciones pueden demeritar el valor de temas importantes, como son los temas de salud.

Por tal motivo, considero necesario establecer en nuestro calendario nacional de efemérides al 8 de julio de cada año como el Día Nacional de la Alergia, para que se concientice sobre las diversas alergias que padece la población. Lo anterior, atendiendo a lo estipulado a nivel mundial y así colocar a México como un país preocupado y que atiende estos temas que son socialmente sensibles para la población y de salud pública.

Establecer el Día Nacional de la Alergia tendrá como logro inicial que haya una difusión en los tipos de alergias y así contribuir a concientizar a la población sobre estas afectaciones a la salud.

También impulsará una educación adecuada y sensibilización sobre las enfermedades alérgicas, por lo que esta nueva cultura alentarán a la capacitación del médico de primer contacto de atención para instalar una medicina preventiva adecuada y derivar a la población complicada al especialista en alergia.

En el PVEM consideramos que este esfuerzo inicial será la semilla para promover una conciencia individual y colectiva para dar el debido cuidado a las alergias, además, de promover perfiles clínico-epidemiológicos con base en estudios del genoma humano para

tener certeza en el diagnóstico y tratamiento para cada alergia, así como una base de datos para homogenizar la información sobre los tipos de alergias que existen en nuestro país y a qué población afectan más.

Con ello se ubicará en el centro de las políticas públicas en salud a las enfermedades alérgicas, que son la **principal causa de morbilidad y mortalidad en el mundo**⁶

Por lo anteriormente expuesto, fundado y motivado someto a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se declara al 8 de julio de cada año como el Día Nacional de la Alergia

Artículo Único. El honorable Congreso de la Unión declara al 8 de julio de cada año como Día Nacional de la Alergia.

Transitorio

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

Notas

1 Diccionario de la Real Academia Española

2 Secretaría de Salud, 21 julio 2017.

3 Secretaría de Salud, 25 julio 2016.

4 López PG, et al. Revista Alergia México 2009; 56(3):72-79

5 Leticia Hernández Nieto, Médico del Servicio de Alergia del Hospital Juárez de México.

6 http://www.worldallergy.org/UserFiles/file/WWBOA_Executive-Summary_Spanish.pdf

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 14 de diciembre de 2017.

Diputados: Jesús Sesma Suárez (rúbrica), Sharon María Teresa Cuenca Ayala, Arturo Álvarez Angli, Jorge Álvarez López, Rosa Alicia Álvarez Piñones, José Antonio Arévalo González, Alma Lucía Arzaluz Alonso, María Ávila Serna, Omar Noé Bernardino Var-

gas, Paloma Canales Suárez, Jesús Ricardo Canavati Tafich, Juan Manuel Celis Aguirre, Lorena Corona Valdés, José Alberto Coutolenc Buentello, Daniela de los Santos Torres, Andrés Fernández del Valle Laisequilla, Evelyng Soraya Flores Carranza, José de Jesús Galindo Rosas, Daniela García Treviño, Edna González Evia, Sofía González Torres, Yaret Adriana Guevara Jiménez, Leonardo Rafael Guirao Aguilar, Javier Octavio Herrera Borunda, Lía Limón García, Uberly López Roblero, Mario Machuca Sánchez, Cesáreo Jorge Márquez Alvarado, Virgilio Mendoza Amezcua, Cándido Ochoa Rojas, Samuel Rodríguez Torres, Emilio Enrique Salazar Farías, José Refugio Sandoval Rodríguez, Adriana Sarur Torre, Miguel Ángel Sedas Castro, Francisco Alberto Torres Rivas, Claudia Villanueva Huerta, Enrique Zamora Morlet.

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 77 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO, A CARGO DE LA DIPUTADA ADRIANA ELIZARRARAZ SANDOVAL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La que suscribe, Adriana Elizarraraz Sandoval, diputada integrante de la LXIII Legislatura por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de este honorable pleno la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 77 de la Ley de Instituciones de Crédito.

Exposición de Motivos

La innovación tecnológica de la banca comercial ha generado que sean más accesibles los instrumentos financieros que oferta la banca comercial, haciéndola

más accesible para las personas físicas o morales, han permitido la reactivación económica tanto familiar como de sectores productivos, por lo que es importante definir con precisión las operaciones pasivas para los usuarios de la banca que están reguladas por la Ley de Instituciones de Crédito.

Sin duda, la tecnología ha brindado beneficios en el ahorro de tiempo de los usuarios de la banca para cumplir diversos compromisos inherentes a sus actividades; se tiene accesibilidad a pago de servicios y bienes de consumo, que en su momento era a través de circulante. Actualmente las tarjetas bancarias han reemplazado en gran medida el uso de la moneda, su utilidad es práctica, eficaz y eficiente para contratar, y en mucho de los casos da seguridad a los usuarios. A través de ellas se tiene acceso a los cajeros para la contratación de seguros, créditos de nómina, créditos personales, préstamos al consumo y seguros de vida, entre otros.

Lo anterior ha generado inconformidades a los usuarios de los servicios de la banca electrónica que han tenido que invertir más tiempo de lo que normalmente se disponía para su trámite y pagar en ocasiones las correspondientes comisiones bancarias que conllevan a su atención.

En 2015, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Conducef), publicó en su portal una serie de recomendaciones para no endeudarse e hizo hincapié en tomar precauciones en no caer por error en los créditos que se ofertan en los cajeros automáticos de diversas instituciones bancarias.

Recomendó que, antes de aceptar un crédito se debe verificar si realmente es necesario, revisar y tener en claro la capacidad de pago para comprometer las finanzas personales y el patrimonio. Por lo que propuso contratar directamente en la sucursal, para aclarar posibles dudas y la certeza del pago en tiempo y las comisiones e intereses que implica la contratación de un crédito.

Parte de la inseguridad que se refleja en cuestiones de índole bancario, es considerar que la delincuencia organizada se ha ido especializando en la defraudación, la clonación, el robo de las tarjetas a la vista o el intercambio; sorprendiendo en ocasiones al propio usua-

rio de los cajeros automáticos, lo que pone en riesgo su integridad o su libertad, a través de los secuestros exprés.

Con el plástico y número de identificación personal (NIP) en su poder, desde el cajero automático los delincuentes tienen acceso al menú de opciones, con la facilidad y tranquilidad de realizar las compras en los comercios, y así, autorizar los créditos, saqueando las tarjetas generalmente, situación de la que el usuario no se percata para reportar y bloquearla de inmediato.

Por otro lado, los cajeros de las instituciones bancarias ofrecen diversos servicios crediticios, que van enfocados al consumo pero que se convierten en un serio problema para el usuario de las tarjetas, que no se percata de lo que contrata a través de un cajero automático, ya que no se establecen con precisión las condiciones de contratación, los posibles intereses y las comisiones que se generan al obtener un servicio por este medio; para ello, es necesario que se establezca información clara y precisa de los servicios financieros que se ofrecen.

Por lo anterior, es pertinente que la promoción de estos servicios sea solamente eso, promoción, y que no se conviertan en una situación de compromiso a través de un cajero automático, para adquirir a través de este medio un servicio poco claro que generará cargos extra para quien lo adquiera.

De acuerdo al estudio de la Conducef, la primera causa de reportes de reclamos de los usuarios presentadas en cajeros automáticos, de enero a septiembre de 2016, 75 por ciento de las quejas recibidas era debido a que el cajero no había entregado el monto solicitado de forma completa, lo que representa el porcentaje de 234 mil 62 reclamos, le siguen las impugnaciones por cargo de servicios o abono del pago de servicios contratados como es el pago de teléfono o del servicio eléctrico con 32 mil 710 aclaraciones.

Un estudio de la Compañía Global de Consultoría y Tecnología (Tecnocom), reportó en 2016 que la población bancarizada de México, el número de operaciones con tarjeta de débito se incrementó 22 por ciento; mientras que el Banco de México señala en sus datos estadísticos un constante crecimiento de las operaciones por medio de las tarjetas bancarias. De acuerdo

con la información que el Banco de México reporta hasta el mes de junio de este año, la existencia es de 171.5 millones de tarjetas, distribuidas en 138.8 millones de tarjetas de débito y 32.7 millones de tarjetas crédito.

La banca comercial ha señalado que 82 por ciento de los comerciantes mexicanos con terminales punto de venta, considera haber aumentado sus ventas desde su incorporación, y 81.9 por ciento valora que la adquisición ha influido mucho en la evolución positiva del negocio, atribuyendo más de 25.1 por ciento de su facturación a su aceptación.

De acuerdo con datos de la Condusef, más de 90 por ciento de las quejas contra bancos en México son por uso de tarjetas de crédito y débito, por posibles fraudes como consumos o retiros de cajero no reconocidos. En 2016, 91 de cada 100 quejas a instituciones bancarias fueron por el uso de tarjetas, según reporte de la Condusef; de 7 millones 238 mil quejas emitidas, 57 por ciento son por tarjetas de crédito y 34 por ciento por las de débito, y se hace la referencia de que se señala que 78 por ciento son por posibles fraudes.

Aunque hay instancias que protegen al usuario de la banca e instrumentos jurídicos como la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros en su artículo 4o., otorga facultades a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, señala como objetivo la equidad de las relaciones entre el usuario y las instituciones financieras, apoyando con elementos que fortalezcan la seguridad jurídica y patrimonio propio las operaciones realizadas y relaciones justas que ambas establezcan.

Por lo anterior, es necesario ofrecer seguridad hacia los usuarios de la banca que hacen operaciones financieras a través de sus tarjetas bancarias tanto de débito como de crédito, por lo que se quiere evitar que contraten algún tipo de crédito o cualquier otro servicio sin antes haberse brindado información detallada de sus productos financieros que vayan de acuerdo a la capacidad y condición de pago del propietario del plástico, actualmente la forma en que trabajan los cajeros puede ser considerada como publicidad confusa y hace caer en el error a los usuarios.

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

Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 77 de la Ley de Instituciones de Crédito

Primero. Se adiciona un párrafo segundo al artículo 77 a la Ley de Instituciones de Crédito, para quedar como sigue:

Artículo 77. ...

Para las operaciones activas que brindan las instituciones financieras de contratación de préstamos o créditos que se ofrecen en los cajeros automáticos, al otorgarlo a través de este medio, deberá establecerse como un servicio crediticio pre autorizado, con la finalidad de que el crédito o préstamo ofrecido se concluya en la sucursal con el objeto de aprobar las condiciones bajo los términos de un contrato.

Artículo Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 14 de diciembre de 2017.

Diputada Adriana Elizarraraz Sandoval (rúbrica)

QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES, A CARGO DE LA DIPUTADA PATRICIA GARCÍA GARCÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La suscrita diputada Patricia García García, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, de la LXIII Legislatura, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 77, fracción II, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan la fracción XXX al artículo 4, la fracción XIV al artículo 83 y la fracción VII al artículo 86, todos ellos de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La presente iniciativa de reformas y adiciones a la ley general de los derechos de niñas, niños y adolescentes tiene como fondo medular reformar *sobre temas de violencia y la adecuada salvaguarda de la integridad personal de toda la niñez*, desde el punto de vista psicológico, mental emocional, y que el poder judicial, de forma oficiosa pueda obtener pruebas necesarias para su adecuada intervención, así como emitir las medidas cautelares correspondientes.

De acuerdo a la estadística que proporcionó el Inegi, las escuelas derivadas de la exposición a la violencia son graves y solo una pequeña proporción de estos actos contra los niños, niñas y adolescentes son denunciados e investigados por ende pocos autores son procesados:¹

Millones de niños en el mundo viven violencia en la casa, la escuela y la comunidad, indica estudio del UNICEF:²

- En el mundo cada 7 minutos es asesinado un adolescente en un acto violento, indica estudio presentado hoy por el UNICEF.
- En México 6 de cada 10 niños de 1 a 14 años de edad ha experimentado al menos una forma de castigo psicológico o físico por miembros de su hogar.³

La violencia contra la niñez en el mundo sigue siendo una problemática que requiere atención urgente por parte de los gobiernos y de la sociedad, indica el más reciente reporte del UNICEF⁴ titulado, Una situación habitual: violencia en las vidas de los niños y los adolescentes.

“Bebés que reciben una bofetada en la cara; niñas y niños forzados a realizar actos sexuales; adolescentes asesinados en sus comunidades: la violencia contra los niños no conoce fronteras”.

México forma parte del comité de la Alianza Global para poner fin a la Violencia contra los Niños, Niñas y Adolescentes y con ello tiene la oportunidad de acelerar la respuesta ante esta problemática.

“México está en un momento propicio para cambiar el rumbo de situaciones como ésta”, dijo Christian Skoog, Representante del UNICEF México. “Como parte de la Alianza, el país tiene enfrente una oportunidad para acelerar las acciones de prevención y respuesta a la violencia, pues esta alianza involucra a los actores clave de gobierno, sociedad civil, sector privado, academia, entre otros”.

Skoog añadió que la sociedad tiene también una gran responsabilidad en la erradicación de la violencia en contra de niñas, niños y adolescentes, pues ésta sigue siendo ampliamente aceptada; particularmente el castigo físico u otras formas humillantes que son todavía usadas como medios de disciplina.

Una situación habitual: violencia en las vidas de los niños y los adolescentes utiliza los datos más recientes de diferentes países para mostrar que los niños sufren actos de violencia en todas las etapas de su infancia y en todos los entornos:

Violencia contra la niñez en sus hogares:

- Tres cuartas partes de los niños de 2 a 4 años en todo el mundo –alrededor de 300 millones– sufren actos de agresión psicológica y/o castigos físicos por parte de sus cuidadores en el hogar.
- Alrededor de 6 de cada 10 niños de un año en 30 países con datos disponibles están sometidos a algún tipo de disciplina violenta de manera sistemática.

Violencia sexual contra niñas y niños:

- En México, al 2014, alrededor de 23 mil adolescentes (12-17 años) sufrieron algún tipo de agresión sexual, incluyendo acoso, tocamientos y actos sexuales no consentidos (Ecopred: 2014).

Muertes violentas entre los adolescentes:

- En México, entre 2011 y 2015 fueron asesinados diariamente en promedio 3 niñas, niños y adolescentes de entre 0 y 17 años. (Inegi: 2011-2015).

UNICEF prioriza en su trabajo los esfuerzos para poner fin a la violencia, incluyendo el apoyo a los gobiernos para mejorar los servicios dirigidos a los niños afectados, la elaboración de políticas y leyes que les protejan. Hace un llamado a los gobiernos para adoptar medidas urgentes y respaldar la orientación de la estrategia Inspire que la OMS, el UNICEF y la Alianza Mundial para Poner fin a la Violencia en contra de Niñas, Niños y Adolescentes han acordado y promovido.

Dentro de las siete áreas estratégicas para la prevención y atención de la violencia destaca la implementación y vigilancia del cumplimiento de las leyes. El objetivo de esta estrategia es garantizar la implementación y la vigilancia del cumplimiento de las leyes para prevenir los comportamientos violentos. Seguridad en el entorno, donde el objetivo de esta estrategia es propiciar y mantener la seguridad en las calles y en otros entornos donde se reúnen y pasan su tiempo los niños, las niñas y la población joven.⁵

La violencia en México es un factor determinante de la deserción escolar e incluso, una causa importante de muertes infantiles. Miles de niños, niñas y adolescentes en México, crecen en un contexto de violencia cotidiana que deja secuelas profundas e incluso termina cada año con la vida de centenares de ellos. Gran parte de esta violencia, que incluye violencia física, sexual, psicológica, discriminación y abandono, permanece oculta y en ocasiones, es aprobada socialmente.

Sin embargo, “Ninguna violencia contra los niños está justificada y toda violencia puede ser prevenida. Todos los países pueden y deben poner fin a la violencia contra los niños. Eso no significa limitarse a castigar a los agresores, sino que es necesario transformar la

mentalidad de la sociedad y las condiciones económicas y sociales subyacentes ligadas a la violencia.”

Por otra parte, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) del Distrito Federal recibió un promedio de cuatro casos de maltrato infantil por día entre 2000 y 2002. En casi la mitad de los casos (47%) la responsable fue la madre, en el 29% fue el padre, lo que significa que la familia que debería ser el lugar mejor equipado para proteger a los niños y niñas se puede convertir en una zona de riesgo para ellos.

“El maltrato psicológico o emocional ocurre cuando los padres o las personas responsables del cuidado de un niño le causan o pueden causar, por acción u omisión, serios trastornos, tanto en el comportamiento, como cognitivos, emocionales o mentales. El maltrato psicológico no requiere la presencia de daños físicos, con sólo presenciar la violencia en la familia o experimentar abandono, rechazo o explotación, se considera que el niño ha estado expuesto a comportamientos que constituyen abuso o maltrato psicológico.⁶

El Índice de los Derechos de la Niñez y Adolescencia Mexicana del UNICEF México y de su Consejo Consultivo para el rango comprendido entre los 12 y 17 años de edad, muestra preocupantes datos de muertes violentas, especialmente de adolescentes varones. Según datos de la Secretaría de Salud utilizadas para el Índice, en 2004 cada semana 12 adolescentes fueron asesinados y otros 10 se suicidaron, en los últimos 6 años se incrementó el número de suicidios en 87% en jóvenes de 15 a 24 años y un 48% en jóvenes entre 25 y 34 años.⁷

Asimismo, recientemente la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), al validar que el Código Civil de Oaxaca considere como violencia intrafamiliar la “alienación parental”, la cual puede ocurrir principalmente durante los procesos de divorcio.

En muchas ocasiones, cuando se va a dar este tipo de separaciones, pues normalmente hay la influencia de alguno de los progenitores respecto de los hijos, sobre todo de los menores que están a lo mejor en una edad más influenciante, en donde mal hablando uno del otro, se llega a crear en la conciencia del menor, la situación de cierto rechazo hacia alguno de ellos, no me quiero referir de manera específica al padre o a la ma-

dre, porque finalmente puede darse en ambos casos de manera exactamente igual”, señaló Margarita Luna Ramos, ministra de la SCJN.

Seis de diez ministros presentes en la sesión, votaron por incluir la “alienación parental” como un tipo de violencia que puede ocurrir al interior de las familias, mientras que cuatro ministros se pronunciaron por declararla inconstitucional, argumentando que la definición era imprecisa.⁸

A pesar de que la mayoría de los ministros consideró que la alienación parental sí debe incluirse como un tipo de violencia, 9 de 10 votaron por invalidar la única pena que contemplaba el Código Civil de Oaxaca para estos casos, la pérdida de la patria potestad.

“Puede afectar a los propios niños al evitar la convivencia con los padres y traer mayor consecuencia psicoemocional a los menores de edad, niños, niñas y adolescentes”, destacó Lucía Piña Hernández, ministra de la SCJN.

De esta forma, la sanción fue eliminada del Código Civil del Estado, con lo que finalizó el estudio de la acción de inconstitucionalidad promovida por la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca.⁹

“De la lectura de la norma no se advierte la generación de estereotipo de género, en función de que va dirigida a ambos progenitores. Que se dé mayor incidencia parte de uno u otro, puede ser en función de un rol social o de la aplicación de los operadores, pero no en sí, deriva de un vicio de inconstitucionalidad de la propia norma. Así tanto hombres como mujeres podrían hacerlo y en este sentido, únicamente se está reconociendo la validez”, dijo la ministra Lucía Piña.

Sobre estos hechos, destaca la violencia que se suscita con toda la niñez y que en muchas ocasiones, se afecta su integridad personal, principalmente en su ámbito emocional y psicológico, violando el interés superior de la niñez.

Ahora bien, el interés superior del niño es uno de los principios rectores más importantes del marco internacional de los derechos del niño. No sólo es mencionado expresamente en varios instrumentos, sino que es constantemente invocado por los órganos internacionales encargados de aplicar esas normas.

El artículo 3.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece que en cualquier medida que tomen las autoridades estatales deben tener en cuenta de forma primordial el interés superior de la niñez. Los artículos 9, 18, 20, 21, 37 y 40 también mencionan expresamente este principio. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que el interés superior del niño es un “punto de referencia para asegurar la efectiva realización de todos los derechos contemplados en ese instrumento, cuya observancia permitirá al sujeto el más amplio desenvolvimiento de sus potencialidades”,¹⁰ y ha dicho también que se trata de un criterio al que “han de ceñirse las acciones del Estado y de la sociedad en lo que respecta a la protección de los niños y a la promoción y preservación de sus derechos”.¹¹

Por su parte, el Comité para los Derechos del Niño ha señalado que “[e]l principio del interés superior del niño se aplica a todas las medidas que afecten a los niños y exige medidas activas, tanto para proteger sus derechos y promover su supervivencia, crecimiento y bienestar como para apoyar y asistir a los padres y a otras personas que tengan la responsabilidad cotidiana de la realización de los derechos del niño”.¹²

En el ámbito interno, este principio es reconocido expresamente en la legislación encargada de desarrollar los derechos contemplados en el artículo 4º constitucional: la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. De acuerdo con el artículo 3º de esta ley, el interés superior es uno de los principios rectores de los derechos del niño. También se encuentran menciones expresas a este principio en los artículos 4, 24 y 45 de esta misma ley.

De acuerdo con todo lo anterior, el interés superior del niño es un principio de rango constitucional, rector de los derechos del niño.

En tanto principio normativo, el interés superior del niño tiene tanto una función justificativa, como directiva. Por un lado, sirve para justificar todos los derechos que tienen como objeto la protección del niño. Por el otro, constituye un criterio orientador de toda producción normativa, entendida en sentido amplio y relacionada con los derechos del niño, lo que incluye no solo la interpretación y aplicación del derecho por parte de los jueces, sino también todas las medidas emprendidas por el legislador, así como las políticas

públicas, programas y acciones específicas llevadas a cabo por las autoridades administrativas. En definitiva, el principio del interés superior del niño debe informar todos los ámbitos de la actividad estatal que estén relacionados directa o indirectamente con los menores.

En esta línea argumentativa, la SCJN Corte ha sostenido que “el principio del *interés superior de la infancia* junto con el derecho de prioridad, implican que las políticas, acciones y toma de decisiones del Estado relacionadas con los menores de 18 años deben buscar el beneficio directo del infante y del adolescente a quienes van dirigidas, y que las instituciones de bienestar social, públicas y privadas, los tribunales, las autoridades administrativas y los órganos legislativos, al actuar en sus respectivos ámbitos, otorguen prioridad a los temas relacionados con dichos menores”.¹³

En sentido similar se ha pronunciado el Comité de los Derechos del Niño, al señalar que “[t]odos los órganos o instituciones legislativos, administrativos y judiciales han de aplicar el principio del interés superior del niño estudiando sistemáticamente cómo los derechos y los intereses del niño se ven afectados o se verán afectados por las decisiones y las medidas que adopten; por ejemplo, una ley o una política propuestas o existentes, una medida administrativa o una decisión de los tribunales, incluyendo las que no se refieren directamente a los niños pero los afectan indirectamente”.¹⁴

En el ámbito jurisdiccional, el interés superior es un principio orientador de la actividad interpretativa relacionada con cualquier norma jurídica que tenga que aplicarse a un niño en un caso concreto o que pueda afectar los intereses de algún menor. Este principio ordena la realización de una interpretación sistemática que, para darle sentido a la norma en cuestión, tome en cuenta los deberes de protección de los menores y los derechos especiales de éstos previstos en la Constitución, tratados internacionales y leyes de protección de la niñez.

Cuando se trata de medidas legislativas o administrativas que afecten derechos de los menores, el interés superior del niño demanda de los órganos jurisdiccionales la realización de un *escrutinio mucho más estricto* en relación con la necesidad y proporcionalidad de la medida en cuestión.¹⁵ La mayor exigencia en el

examen de la constitucionalidad de esas medidas también se deriva de la especial protección de la que son objeto toda la niñez en la Constitución, situación que no puede ser omiso el poder legislativo, que debe adecuar las leyes en los estándares más adecuados dentro del Corpus Iuris de los Derechos Humanos.

Sobre el tema de violencia hacia la niñez, se tienen que ver los criterios donde debe ser escuchado, el tipo de violencia, la prevención oportuna y, que el poder judicial cuente con todas las herramientas para su eficaz atención, así como la oficiosidad para tener las pruebas necesarias en la detección de la violencia, física, psicológica, mental y emocional, así como emitir las medidas cautelares necesaria para la salvaguarda de su integridad personal, donde destacan los siguientes criterios:

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Opinión consultiva oc-17/2002 de 28 de agosto de 2002, solicitada por la comisión interamericana de derechos humanos

Condición jurídica y derechos humanos del niño.

101. Este Tribunal considera oportuno formular algunas precisiones con respecto a esta cuestión. Como anteriormente se dijo, el grupo definido como niños involucra a todas las personas menores de 18 años (supra 42). Evidentemente, hay gran variedad en el grado de desarrollo físico e intelectual, en la experiencia y en la información que poseen quienes se hallan comprendidos en aquel concepto. La capacidad de decisión de un niño de 3 años no es igual a la de un adolescente de 16 años.

Por ello debe matizarse razonablemente el alcance de la participación del niño en los procedimientos, con el fin de lograr la protección efectiva de su interés superior, objetivo último de la normativa del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en este dominio.

Observación general número 12 (2009)

El derecho del niño a ser escuchado

Comité de los Derechos del NIÑO

Quincuagésimo primer periodo de sesiones

Ginebra, 25 de mayo a 12 de junio de 2009

10. Las condiciones de edad y madurez pueden evaluarse cuando se escuche a un niño individualmente y también cuando un grupo de niños decida expresar sus opiniones. La tarea de evaluar la edad y la madurez de un niño se ve facilitada cuando el grupo de que se trate forma parte de una estructura duradera, como una familia, una clase escolar o el conjunto de los residentes de un barrio en particular, pero resulta más difícil cuando los niños se expresan colectivamente. Aunque se encuentren con dificultades para evaluar la edad y la madurez, los Estados partes deben considerar a los niños como un grupo que debe ser escuchado, por lo que el Comité recomienda enérgicamente que los Estados partes hagan el máximo esfuerzo por escuchar a los niños que se expresan colectivamente o recabar sus opiniones.

15. El artículo 12 de la Convención establece el derecho de cada niño de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que lo afectan y el subsiguiente derecho de que esas opiniones se tengan debidamente en cuenta, en función de la edad y madurez del niño. Recae así sobre los Estados partes la clara obligación jurídica de reconocer ese derecho y garantizar su observancia escuchando las opiniones del niño y teniéndolas debidamente en cuenta. Tal obligación supone que los Estados partes, con respecto a su respectivo sistema judicial, deben garantizar directamente ese derecho o adoptar o revisar leyes para que el niño pueda disfrutarlo plenamente.

1. Análisis literal del artículo 12

a) Párrafo 1 del artículo 12

i) "Garantizarán"

19. El párrafo 1 del artículo 12 dispone que los Estados partes "garantizarán" el derecho del niño de expresar su opinión libremente. "Garantizarán" es un término jurídico de especial firmeza, que no deja margen a la discreción de los Estados partes. Por consiguiente, los Estados partes tienen la obligación estricta de adoptar las medidas que convengan a fin

de hacer respetar plenamente este derecho para todos los niños.

Esa obligación se compone de dos elementos destinados a asegurar que existan mecanismos para recabar las opiniones del niño sobre todos los asuntos que lo afectan y tener debidamente en cuenta esas opiniones.

v) "Teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño"

28. Es necesario tener "debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño". Estos términos hacen referencia a la capacidad del niño, que debe ser evaluada para tener debidamente en cuenta sus opiniones o para comunicar al niño la influencia que han tenido esas opiniones en el resultado del proceso. El artículo 12 estipula que no basta con escuchar al niño; las opiniones del niño tienen que tomarse en consideración seriamente a partir de que el niño sea capaz de formarse un juicio propio.

b) Párrafo 2 del artículo 12

i) El derecho a "ser escuchado en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño"

32. El párrafo 2 del artículo 12 especifica que deben darse al niño oportunidades de ser escuchado, en particular "en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño". El Comité recalca que esta disposición es aplicable a todos los procedimientos judiciales pertinentes que afecten al niño, sin limitaciones y con inclusión de, por ejemplo, cuestiones de separación de los padres, custodia, cuidado y adopción, niños en conflicto con la ley, niños víctimas de violencia física o psicológica, abusos sexuales u otros delitos, atención de salud, seguridad social, niños no acompañados, niños solicitantes de asilo y refugiados y víctimas de conflictos armados y otras emergencias. Los procedimientos administrativos típicos serían, por ejemplo, decisiones sobre la educación, la salud, el entorno, las condiciones de vida o la protección del niño. Ambos tipos de procedimientos pueden abarcar mecanismos alternativos de solución de diferencias, como la mediación o el arbitraje.

34. No se puede escuchar eficazmente a un niño cuando el entorno sea intimidatorio, hostil, insensible o inadecuado para su edad. Los procedimientos tienen que ser accesibles y apropiados para los niños. Debe prestarse especial atención al suministro y la transmisión de información adaptada a los niños, la prestación de apoyo adecuado para la defensa de los intereses propios, la debida capacitación del personal, el diseño de las salas de tribunal, la vestimenta de los jueces y abogados y la disponibilidad de pantallas de protección visual y salas de espera separadas.

36. El representante puede ser uno de los progenitores o ambos, un abogado u otra persona (por ejemplo, un trabajador social). Sin embargo, hay que recalcar que en muchos casos (civiles, penales o administrativos) hay riesgo de conflicto de intereses entre el niño y su representante más obvio (progenitor(es)). Si el acto de escuchar al niño se realiza a través de un representante, es de suma importancia que el representante transmita correctamente las opiniones del niño al responsable de adoptar decisiones. El método elegido deberá ser determinado por el niño (o la autoridad competente en caso necesario) conforme a su situación particular. Los representantes deberán conocer y comprender suficientemente los distintos aspectos del proceso de adopción de decisiones y tener experiencia en el trabajo con niños.

37. El representante deberá ser consciente de que representa exclusivamente los intereses del niño y no los intereses de otras personas (progenitor(es)), instituciones u órganos (por ejemplo, internado, administración o sociedad). Deberán elaborarse códigos de conducta destinados a los representantes que sean designados para representar las opiniones del niño.

a) Preparación

41. Los responsables de escuchar al niño deben asegurarse de que el niño esté informado sobre su derecho a expresar su opinión en todos los asuntos que lo afecten y, en particular, en todo procedimiento judicial y administrativo de adopción de decisiones y sobre los efectos que tendrán en el resultado las opiniones que exprese. Además, el niño debe recibir información sobre la opción de comunicar su

opinión directamente o por medio de un representante. Debe ser consciente de las posibles consecuencias de esa elección. El responsable de adoptar decisiones debe preparar debidamente al niño antes de que este sea escuchado, explicándole cómo, cuándo y dónde se lo escuchará y quiénes serán los participantes, y tiene que tener en cuenta las opiniones del niño a ese respecto.

b) Audiencia

42. El contexto en que el niño ejerza su derecho a ser escuchado tiene que ser propicio e inspirar confianza, de modo que el niño pueda estar seguro de que el adulto responsable de la audiencia está dispuesto a escuchar y tomar en consideración seriamente lo que el niño haya decidido comunicar. La persona que escuchará las opiniones del niño puede ser un adulto que intervenga en los asuntos que afectan al niño (por ejemplo, un maestro, un trabajador social o un cuidador), un encargado de adoptar decisiones en una institución (por ejemplo, un director, un administrador o un juez) o un especialista (por ejemplo, un psicólogo o un médico).

47. Si el derecho del niño a ser escuchado se vulnera en relación con procedimientos judiciales y administrativos (artículo 12, párr. 2), el niño debe tener acceso a procedimientos de apelación y denuncia que ofrezcan vías de recurso para las violaciones de derechos. Los procedimientos de denuncia deben proporcionar mecanismos solventes para garantizar que los niños confíen en que al utilizarlos no se exponen a un riesgo de violencia o castigo.

Recalcando el concepto de interés superior del niño, la CIDH en un caso reciente contra Colombia reafirmó lo anterior al establecer que:

Esta obligación presenta modalidades especiales en el caso de los niños y niñas, a la luz del artículo 19 de la Convención Americana. En efecto, corresponde señalar que el Estado asume obligaciones adicionales con respecto a niños y niñas para la protección de su vida: por una parte, debe asumir su posición especial de garante con mayor cuidado y responsabilidad; y por otra parte, debe tomar medidas especiales orientadas en el principio del interés superior del niño.

En este mismo caso y siguiendo con el mismo razonamiento, la CIDH consideró que “la Convención Americana demanda de los Estados una obligación de protección especial para [los menores], que trasciende la obligación general de respetar los derechos consagrada en el artículo 1(1) del citado instrumento, que por lo demás no puede suspenderse en circunstancia alguna, por mandato del artículo 29 de la citada Convención”.

1. El artículo 19 dispone lo siguiente:

“1. Los Estados partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos”¹⁶

2. Esas medidas de protección deberían comprender, según corresponda, procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial.”¹⁷

3. Visión general. La observación general se basa en los siguientes supuestos y observaciones fundamentales:

(...)

b) Un planteamiento de la atención y protección del niño basado en los derechos del niño requiere dejar de considerar al niño principalmente como “víctima” para adoptar un paradigma basado en el respeto y la promoción de su dignidad humana y su integridad física y psicológica como titular de derechos.

c) El concepto de dignidad exige que cada niño sea reconocido, respetado y protegido como titular de derechos y como ser humano único y valioso con su personalidad propia, sus necesidades específicas, sus intereses y su privacidad.

d) El principio del estado de derecho debe aplicarse plenamente a los niños, en pie de igualdad con los adultos.

e) En todos los procesos de toma de decisiones debe respetarse sistemáticamente el derecho del niño a ser escuchado y a que sus opiniones se tengan debidamente en cuenta, y su habilitación y participación deben ser elementos básicos de las estrategias y programas de atención y protección del niño.

f) Debe respetarse el derecho del niño a que, en todas las cuestiones que le conciernan o afecten, se atienda a su interés superior como consideración primordial, especialmente cuando sea víctima de actos de violencia, así como en todas las medidas de prevención.

4. Definición de violencia. A los efectos de la presente observación general, se entiende por violencia “toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual” según se define en el artículo 19, párrafo 1, de la Convención. El término violencia utilizado en esta observación abarca todas las formas de daño a los niños enumeradas en el artículo 19, párrafo 1, de conformidad con la terminología del estudio de la “violencia” contra los niños realizado en 2006 por las Naciones Unidas, aunque los otros términos utilizados para describir tipos de daño (lesiones, abuso, descuido o trato negligente, malos tratos y explotación) son igualmente válidos. En el lenguaje corriente se suele entender por violencia únicamente el daño físico y/o el daño intencional. Sin embargo, el Comité desea dejar sentado inequívocamente que la elección del término “violencia” en la presente observación general no debe verse en modo alguno como un intento de minimizar los efectos de las formas no físicas y/o no intencionales de daño (como el descuido y los malos tratos psicológicos, entre otras), ni la necesidad de hacerles frente.

La referencia a los “Estados partes” abarca las obligaciones de esos Estados de asumir sus responsabilidades para con los niños a nivel no solo nacional, Estas obligaciones especiales son las siguientes:

Actuar con la debida diligencia, prevenir la violencia o las violaciones de los derechos humanos, proteger a los niños que han sido víctimas o testigos de violaciones de los derechos humanos, investigar y castigar a los culpables, y ofrecer vías de reparación de las violaciones de los derechos humanos. Con in-

dependencia del lugar en que se produzca la violencia, los Estados partes tienen la obligación positiva y activa de apoyar y ayudar a los padres y otros cuidadores a proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos y en consonancia con la evolución de las facultades del niño, las condiciones de vida que sean necesarias para su desarrollo óptimo (arts. 18 y 27). Asimismo, los Estados partes se asegurarán de que todas las personas que sean responsables de prevenir y combatir la violencia y de brindar protección frente a esta, respondan a las necesidades de los niños y respeten sus derechos.

13. El imperativo de los derechos humanos. Por lo tanto, las estrategias y sistemas destinados a prevenir y combatir la violencia deben adoptar un enfoque que esté basado más en los derechos del niño que en su bienestar (véanse más detalles en el párrafo 53).

14. Evolución de la sociedad y contribución de los niños. La crianza del niño en un entorno respetuoso y propicio, exento de violencia, contribuye a la realización de su personalidad y fomenta el desarrollo de ciudadanos sociales y responsables que participen activamente en la comunidad local y en la sociedad en general.

15. Supervivencia y desarrollo: los efectos devastadores de la violencia contra los niños. La violencia pone en grave peligro la supervivencia de los niños y su “desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social” (artículo 27, párr. 1), como se verá a continuación:

a) Las repercusiones a corto y largo plazo de la violencia y los malos tratos sufridos por los niños son sobradamente conocidas. ...; dificultades de aprendizaje (incluidos problemas de rendimiento en la escuela y en el trabajo); consecuencias psicológicas y emocionales (como sensaciones de rechazo y abandono, trastornos afectivos, trauma, temores, ansiedad, inseguridad y destrucción de la autoestima); problemas de salud mental (como ansiedad y trastornos depresivos, alucinaciones, trastornos de la memoria o intentos de suicidio), y comportamientos perjudiciales para la salud (como el abuso de sustancias adictivas o la iniciación precoz en la actividad sexual).

b) Las consecuencias para el desarrollo y el comportamiento (como el absentismo escolar y el comportamiento agresivo, antisocial y destructivo hacia uno mismo y hacia los demás) pueden causar, entre otras cosas, el deterioro de las relaciones personales, la exclusión escolar y conflictos con la ley. Se ha demostrado que la exposición a la violencia aumenta el riesgo de que el niño sea objeto de una victimización posterior y acumule experiencias violentas, e incluso tenga un comportamiento violento en el seno de la pareja en etapas posteriores de la vida.¹⁸

20. Descuido o trato negligente. Se entiende por descuido no atender las necesidades físicas y psicológicas del niño, no protegerlo del peligro. El concepto incluye:

a) El descuido físico, que ocurre cuando no se protege al niño del daño,¹⁹ entre otras cosas por no vigilarlo,....;

b) El descuido psicológico o emocional que consiste, entre otras cosas, en la falta de apoyo emocional y de amor, la desatención crónica del niño, la “indisponibilidad psicológica” de los cuidadores que no tienen en cuenta las pistas y señales emitidas por los niños de corta edad;

c) El descuido de la salud física o mental del niño, al no proporcionarle la atención médica necesaria;

(...)

21. Violencia Mental. El concepto de violencia mental, comprendido en la expresión “perjuicio o abuso ... mental”, del artículo 19, párrafo 1 de la Convención, se describe a menudo como maltrato psicológico, abuso mental, agresión verbal y maltrato o descuido emocional, y puede consistir en:

a) Toda forma de relación perjudicial persistente con el niño, como hacerle creer que no vale nada, que no es amado ni querido, que está en peligro o que solo sirve para satisfacer las necesidades de otros;

(...)

c) Desatender sus necesidades afectivas, su salud mental y sus necesidades médicas y educativas;

d) Insultarlo, injurarlo, humillarlo, menospreciarlo, ridiculizarlo y herir sus sentimientos;

(...)

2. “mientras [...] se encuentre bajo la custodia de...”

33. Definición de “cuidadores”. El Comité considera que, sin dejar de respetar la evolución de las facultades del niño y su autonomía progresiva, todo ser humano menor de 18 años se encuentra, o debe encontrarse, “bajo la custodia” de alguien.

Los niños solo pueden estar en tres situaciones: bajo la custodia de sus cuidadores principales o circunstanciales o,

La definición de “cuidadores”, que, según el artículo 19, párrafo 1, son “los padres, [...] un representante legal o [...] cualquier otra persona que [...] tenga [al niño] a su cargo”, comprende a las personas con una clara responsabilidad legal, ético profesional o cultural reconocida respecto de la seguridad, la salud, el desarrollo y el bienestar del niño, principalmente los padres, los padres de acogida, los padres adoptivos, ..., los tutores y los miembros de la familia extensa y de la comunidad; ... los cuidadores de niños empleados por los padres;

B. Párrafo 2 del artículo 19

“Esas medidas de protección deberían comprender, según corresponda”.

45. Gama de intervenciones. Un sistema holístico de protección del niño requiere la prestación de medidas amplias e integradas en cada una de las etapas previstas en el párrafo 2 del artículo 19, teniendo en cuenta las tradiciones socioculturales y el sistema jurídico del Estado parte de que se trate.²⁰

46. Prevención. El Comité afirma categóricamente que la protección del niño debe empezar por la prevención activa de todas las formas de violencia, y su prohibición explícita. Los Estados tienen la obli-

gación de adoptar todas las medidas necesarias para que los adultos responsables de cuidar, orientar y criar a los niños respeten y protejan los derechos de estos. La prevención consiste en medidas de salud pública y de otra índole, destinadas a promover positivamente una crianza respetuosa y sin violencia para todos los niños y a luchar contra las causas subyacentes de la violencia en distintos niveles: el niño, la familia, los autores de actos de violencia, la comunidad, las instituciones y la sociedad.

c) Para las familias y las comunidades:

i) Prestar apoyo a los padres y a las personas encargadas del cuidado de los niños para que entiendan, adopten y pongan en práctica los principios de una buena crianza de los niños, basados en el conocimiento de los derechos del niño, el desarrollo infantil y las técnicas de disciplina positiva a fin de reforzar la capacidad de las familias de cuidar a los niños en un entorno seguro;

(...)

vi) Prestar asistencia a la familia con medidas que fomenten la unidad familiar y permitan el pleno ejercicio y disfrute por los niños de sus derechos en el ámbito privado, absteniéndose de inmiscuirse indebidamente en las relaciones privadas y familiares de los niños, en función de las circunstancias.²¹

52. Tratamiento. El tratamiento es uno de los muchos servicios necesarios para “promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social” del niño víctima de violencia, y debe llevarse a cabo “en un ambiente que fomente la salud, el respeto de sí mismo y la dignidad del niño” (artículo 39). En este sentido, es importante: a) recabar la opinión del niño y tenerla debidamente en cuenta; b) velar por la seguridad del niño; c) contemplar la posibilidad de que sea necesario colocar inmediatamente al niño en un entorno seguro, y d) tener en cuenta los efectos previsibles de las posibles intervenciones en el bienestar, la salud y el desarrollo del niño a largo plazo. Una vez diagnosticado el maltrato, es posible que el niño necesite servicios y atención médica, psiquiátrica y jurídica, y posteriormente un seguimiento a más largo plazo. Hay que organizar toda una serie de servicios, entre ellos entrevistas con todos los familiares y otras prácticas

similares. También es preciso ofrecer servicios y tratamiento a los autores de actos de violencia, especialmente si se trata de menores. (...)

53. Observación Ulterior. El proceso de observación ulterior debe entenderse en el contexto del artículo 39 (recuperación y reintegración), el artículo 25 (examen periódico del tratamiento y de la internación), el párrafo 2 del artículo 6 (derecho al desarrollo) y el artículo 29 (objetivos de la educación que consisten en intenciones y aspiraciones al desarrollo). De conformidad con el párrafo 3 del artículo 9, se debe velar por que el niño mantenga el contacto con ambos padres, salvo si ello es contrario al interés superior del niño.

54. Intervención Judicial.²² Las garantías procesales se han de respetar en todo momento y lugar. En particular, todas las decisiones que se adopten deben obedecer a la finalidad principal de proteger al niño, salvaguardar su posterior desarrollo y velar por su interés superior...; además, hay que procurar que la intervención sea lo menos perjudicial posible, en función de lo que exijan las circunstancias. Asimismo, el Comité recomienda que se respeten las garantías siguientes:

c) En la medida de lo posible, la intervención judicial debe ser de carácter preventivo, fomentar activamente un comportamiento positivo y prohibir los comportamientos negativos. La intervención judicial debe formar parte de un enfoque coordinado e integrado entre los diferentes sectores, prestar apoyo a los otros profesionales en su labor con los niños, los cuidadores, las familias y las comunidades y facilitar el acceso a toda la gama de servicios disponibles de atención y protección del niño.

63. Artículo 12 (derecho a ser escuchado). El Comité opina que la participación de los niños facilita la protección y que a su vez esta es de vital importancia para la participación. Los niños tienen derecho a ser escuchados desde una edad muy temprana, cuando son particularmente vulnerables...

Sobre el particular y a nivel local se pueden observar las siguientes tesis:

“Interés superior del menor. Su concepto.”²³

Por interés superior del menor se entiende el catálogo de valores, principios, interpretaciones, acciones y procesos dirigidos a forjar un desarrollo humano integral y una vida digna, así como a generar las condiciones materiales que permitan a los menores vivir plenamente y alcanzar el máximo bienestar personal, familiar y social posible, cuya protección debe promover y garantizar el Estado en el ejercicio de sus funciones legislativa, ejecutiva y judicial, por tratarse de un asunto de orden público e interés social.

Interés superior del menor. Su función normativa como pauta interpretativa para solucionar conflictos por incompatibilidad en el ejercicio conjunto de los derechos de los niños.²⁴

El interés invocado tiene la dimensión de ser una pauta interpretativa, aplicable para resolver aquellos contextos en los que se produzcan situaciones que hagan incompatible el ejercicio conjunto de dos o más derechos para un mismo niño. En estos casos, es el interés superior del menor, utilizado como pauta interpretativa, el que permite relativizar ciertos derechos frente a aquellos que constituyen el denominado “núcleo duro”, para garantizar el pleno respeto y ejercicio de los derechos que se consideran forman parte de ese núcleo dentro del sistema normativo, y con ello otorgar una protección integral al menor.

(Énfasis añadido)

Interés superior del menor. Su función normativa como principio jurídico protector.²⁵

La función del interés superior del menor como principio jurídico protector, es constituirse en una obligación para las autoridades estatales y con ello asegurar la efectividad de los derechos subjetivos de los menores, es decir, implica una prescripción de carácter imperativo, cuyo contenido es la satisfacción de todos los derechos del menor para potencializar el paradigma de la “protección integral”. Ahora bien, desde esta dimensión, el interés superior del menor, enfocado al deber estatal, se actualiza cuando en la normativa jurídica se reconocen expresamente el cúmulo de derechos y se dispone el mandato de efectivizarlos, y actualizado el supuesto jurídico para alcanzar la función de aquel princi-

pio, surge una serie de deberes que las autoridades estatales tienen que atender, entre los cuales se encuentra analizar, caso por caso, si ante situaciones conflictivas donde existan otros intereses de terceros que no tienen el rango de derechos deben privilegiarse determinados derechos de los menores o cuando en el caso se traten de contraponer éstos contra los de otras personas; el alcance del interés superior del menor deberá fijarse según las circunstancias particulares del caso y no podrá implicar la exclusión de los derechos de terceros. En este mismo sentido, dicha dimensión conlleva el reconocimiento de un “núcleo duro de derechos”, esto es, aquellos derechos que no admiten restricción alguna y, por tanto, constituyen un límite infranqueable que alcanza, particularmente, al legislador; dentro de éstos se ubican el derecho a la vida, a la nacionalidad y a la identidad, a la libertad de pensamiento y de conciencia, a la salud, a la educación, a un nivel de vida adecuado, a realizar actividades propias de la edad (recreativas, culturales, etcétera) y a las garantías del derecho penal y procesal penal; además, el interés superior del menor como principio garantista, también implica la obligación de priorizar las políticas públicas destinadas a garantizar el “núcleo duro” de los derechos.

Interés superior del menor. Sus alcances y funciones normativas.²⁶

El interés superior del menor implica, entre otras cosas tomar en cuenta aspectos dirigidos a garantizar y proteger su desarrollo y el ejercicio pleno de sus derechos, como criterios rectores para elaborar normas y aplicarlas en todos los órdenes de la vida del menor, conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Convención sobre los Derechos del Niño; así pues, está previsto normativamente en forma expresa y se funda en la dignidad del ser humano, en las características propias de los niños, en la necesidad de propiciar el desarrollo de éstos, con el pleno aprovechamiento de sus potencialidades; además, cumple con dos funciones normativas: a) como principio jurídico garantista y, b) como pauta interpretativa para solucionar los conflictos entre los derechos de los menores.

Interés superior del menor. Su relación con los adultos.²⁷

El concepto interés superior del menor, cuya salvaguarda es prioritaria en el sistema jurídico mexicano, permite delimitar con precisión y claridad los derechos y obligaciones que corresponden a las personas adultas en relación con los niños, para lo cual se privilegia el deber de atenderlos y cuidarlos, con el objeto permanente de alcanzar el mayor bienestar y beneficio posibles para ellos, como un imperativo de la sociedad; de manera que su protección se ubica incluso por encima de la que debe darse a los derechos de los adultos, con lo cual se cumple una trascendente función social de orden público e interés social.

Interés superior del menor. Debe ponderarse su preferencia en relación con otros principios constitucionales atento al caso concreto.²⁸

De conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales signados por nuestro país, todas las autoridades deben velar por el interés superior del menor, el cual consiste, entre otras cosas, en asegurar a niñas, niños y adolescentes la protección y el ejercicio de sus derechos y la toma de medidas necesarias para su bienestar, de forma tal que si bien deben velar porque los menores no sean separados de sus padres contra la voluntad de éstos, esto tiene como excepción el interés superior del niño, como puede ocurrir en los casos en que el niño sea objeto de maltrato o descuido por parte de sus padres. Ahora, otro principio constitucional lo constituye el de seguridad jurídica, por virtud del cual las sentencias definitivas deben cumplimentarse al ser de orden público e interés general, más aún en tratándose de aquellas emitidas en las controversias del orden familiar. No obstante, tal principio no puede estar por encima del interés superior del menor de existir indicios que permitan advertir que de cumplir con una sentencia -entrega de un menor a uno de sus progenitores- éste se podría ver afectado en su psique y su integridad física, ante la existencia de conductas lesivas realizadas con posterioridad a la sentencia a cumplimentar, pues de resultar ciertos los indicios de violencia, el cumplimiento de la sentencia conllevaría a exponer al menor a todo tipo de peligros desde agresiones físicas como psicológicas o hasta sexuales, que podrían dejar marcas de por vida. Por tanto, si el juzgador de lo familiar tiene conocimiento de cualquier in-

dicio de riesgo que vulnere el interés superior del menor, debe someter el cumplimiento de la sentencia definitiva (seguridad jurídica) a dicho principio, por virtud de lo cual previo a ordenar el cumplimiento de una sentencia se debe allegar de las pruebas necesarias para valorar si se debe cumplir o no dicha sentencia. Máxime cuando en materia familiar las resoluciones no causan estado, en virtud de que éstas pueden y deben ser modificadas de existir nuevas situaciones de hecho que pudieran afectar los intereses de los niños”.

Así mismo, sirve de sustento la Tesis de jurisprudencia 72/2013 (10a.). Aprobada por la Primera Sala del Alto Tribunal (SCJN), en sesión de fecha veintiséis de junio de dos mil trece:

Interés superior del menor. La apreciación de las pruebas donde se involucren derechos de menores constituye un tema de legalidad y, por ende, no es susceptible de impugnarse en amparo directo en revisión. La apreciación de las pruebas en los casos donde se involucren derechos de los menores constituye un tema de legalidad, no susceptible de impugnarse en el juicio de amparo directo en revisión, pues determinar la veracidad de los hechos es una cuestión de apreciación y valoración que no implica, necesariamente, *una afectación al interés superior del menor, ya que una cosa es determinar “lo que es mejor para el menor”, y otra establecer cuáles son las premisas fácticas de los casos donde se vean involucrados sus derechos. En tal sentido, sólo extraordinariamente en aquellos supuestos donde para la apreciación de los hechos sea relevante el carácter de menor del sujeto sobre el que recae la prueba, estará relacionado el interés superior del menor y será pertinente un análisis de constitucionalidad para establecer los parámetros que deben regir dicha valoración.*

Amparo directo en revisión 2539/2010. 26 de enero de 2011. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: Ana María Ibarra Olguín y Arturo Bárcena Zubieta.

Amparo directo en revisión 1136/2012. 30 de mayo de 2012. Unanimidad de cuatro votos. Ausente y Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea; en su ausencia hizo suyo el asunto Jorge Mario Pardo Rebollo. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.

Amparo directo en revisión 1243/2012. 13 de junio de 2012. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.

Amparo directo en revisión 1843/2012. 17 de octubre de 2012. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta.

Amparo directo en revisión 3394/2012. 20 de febrero de 2013. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta.

Tesis de jurisprudencia 72/2013 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha veintiséis de junio de dos mil trece.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) al resolver el amparo directo en revisión 3394/2012, determinó que para contar con mayor certeza al decidir qué es lo que más le conviene a un menor en relación con su guarda y custodia, el órgano jurisdiccional competente, además de ordenar el desahogo de ciertas pruebas personales sobre los padres (psicológicas, de trabajo social o alguna similar), *también deberá ordenar que esas pruebas se practiquen de forma independiente a las parejas de los padres, en el caso que cohabiten con éstas, ello en atención al principio constitucional del interés superior del niño.*

Al resolver el amparo directo en revisión 3394/2012, a propuesta del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, la Sala resolvió lo anterior en virtud de que cuando los padres cohabitan con otra pareja y existe una disputa sobre la guarda y custodia de los hijos, es lógico suponer que ésta se desarrollará en el domicilio del núcleo familiar compuesto por el padre y su pareja e incluso en algunos casos los hijos de ésta.

En el caso, el tema principal es la guarda y custodia de un menor. *El quejoso, vía amparo, impugnó la omisión de la autoridad responsable de ordenar la práctica de diversas pruebas periciales en psicología y estudios de campo del entorno social de la actual pareja de la madre de su menor hijo, con lo cual pretende descartar que la convivencia con tal persona suponga un riesgo para la integridad física o psicológica del menor. El tribunal colegiado le negó el amparo. Inconforme interpuso el recurso de revisión.*

La Primera Sala al resolver el asunto, amparó al quejoso, ya que la protección reforzada a los menores que se desprende del interés superior del niño obliga a los juzgadores a tomar medidas necesarias para descartar que una decisión pueda afectar a un menor y suponga un riesgo para éste.

Es de señalar que el amparo se concedió para el efecto de que la Sala responsable deje sin efectos la sentencia reclamada y ordene recabar de oficio las pruebas en psicología y trabajo social no sólo en relación con los padres del menor, sino que también a las parejas de éstos, o sólo a la de la madre en el caso de que el padre no cohabite con alguien. Además, se agrega, de que también resulta necesario que peritos especializados en psicología evalúen al menor para determinar qué es lo más conveniente para él en relación a cuál de los padres debe tener la guarda y custodia.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, sometemos a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, para quedar como sigue:

Proyecto de Decreto

Artículo Único: Se adiciona la fracción XXX del artículo 4, la fracción XIV del artículo 83 y la fracción VII del artículo 86, de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, para quedar como sigue:

Artículo 4. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

I a XXVII...

XXVIII. Sistema Nacional de Protección Integral: El Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes;

XXIX: Tratados Internacionales: Los tratados internacionales vigentes en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes de los que el Estado mexicano sea parte, y

XXX. Violencia contra las niñas, niños y adolescentes: Toda forma de prejuicio o abuso físico o

mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual.

Artículo 83...

I a XI

XII. Ajustarse al tiempo de participación máximo para la intervención de niñas, niños o adolescentes durante la sustanciación de los procedimientos de conformidad con los principios de autonomía progresiva y celeridad procesal;

XII. Implementar medidas para proteger a niñas, niños o adolescentes de sufrimiento durante su participación y garantizar el resguardo de su intimidad y datos personales, y

XIV. Realizar de forma oficiosa y asequible las pruebas psicológicas y de entorno social para garantizar la prevención y protección adecuada de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia.

Artículo 86...

I a IV...

V. Tener acceso gratuito a asistencia jurídica, psicológica y cualquier otra necesaria atendido a las características del caso, a fin de salvaguardar sus derechos, en términos de las disposiciones aplicables;

VI. Adoptar las medidas necesarias para evitar la revictimización de niñas, niños y adolescentes que presuntamente son víctimas de la comisión de un delito o violación a sus derechos humanos, y

VII. Que se emitan las medidas de protección urgentes o cautelares correspondientes, para evitar posibles daños a su integridad personales y cualquier tipo de violencia en su contra.

Transitorios

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

Segundo. Las disposiciones reglamentarias derivadas de este Decreto deberán ser expedidas por el Ejecuti-

vo Federal en un plazo no mayor a los noventa días naturales, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

Notas

1 Ver:

https://www.unicef.org/mexico/spanish/noticias_37381.html

2 Inegi. Estadística a propósito del día del niño (30 de abril). 27 de abril del 2017. Aguascalientes, Ags; p. 14.

3 Para descargar el reporte ingresa a: <http://bit.ly/EVACMX>

4 Ciudad de México, Nueva York, 1 de noviembre de 2017.

5 Para obtener más información sobre la Alianza Mundial para poner fin a la violencia contra los niños, visite

www.end-violence.org.

6 Secretaría de Salud. Informe Nacional Sobre Violencia y Salud. Primera Edición 2006; p. 12.

7 Ver: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/suicidio2016_0.pdf

8 <http://noticieros.televisa.com/ultimas-noticias/nacional/2017-10-24/scjn-alienacion-parental-puede-considerarse-violencia-intrafamiliar/>

9 http://wradio.com.mx/radio/2017/10/25/nacional/1508884019_632432.html

10 Opinión Consultiva OC-17/2002, párrafo 59.

11 Opinión Consultiva OC-17/2002, párrafo 59.

12 Observación General N° 7 (2005), párrafo 13.

13 Tesis aislada P. XLV/2008, “Menores de dieciocho años. El análisis de una regulación respecto de ellos debe hacerse atendiendo al interés superior y a la prioridad de la infancia.”

14 Observación General N° 5 (2003), párrafo 12.

15 La Corte Constitucional colombiana también ha emitido precedentes que van en esta línea, al establecer que “una medida que restrinja el esquema de protección del menor, porque limita el go-

ce de sus derechos fundamentales prevalentes, debe ser sometida a un examen de constitucionalidad de mayor rigor que establezca si el sacrificio al que se someten dichas garantías se justifica necesariamente en aras de la satisfacción de los intereses que se le contraponen. En otros términos, el juicio de ponderación debe dirigirse a establecer si el sacrificio infligido a los derechos de los menores es rigurosamente necesario frente al beneficio perseguido por la norma. En otros términos, el juicio debe certificar que “cuanto mayor es el grado de insatisfacción o afectación de uno de los principios, tanto mayor debe ser la importancia de la satisfacción del otro, lo cual impone tener en cuenta que el sacrificio de los derechos de los menores de 18 años que ya cumplieron los 12 sólo se justifica cuando razones decididamente imperiosas impiden conferirles un tratamiento más favorable.” Sentencia C-154/07.

16 Observación general N° 13 (2011) Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia Naciones Unidas CRC/C/GC/13 Convención sobre los Derechos del Niño Distr. General 18 de abril de 2011, p. 3.

17 Ídem. p. 3

18 Véase el estudio sobre la violencia contra los niños realizado por Paulo Sérgio Pinheiro, Experto independiente del Secretario General de las Naciones Unidas, Informe mundial sobre la violencia contra los niños y niñas (Ginebra, 2006), págs. 61 a 66.

19 Los Estados partes también están obligados a proporcionar asistencia a los cuidadores a fin de prevenir accidentes (artículo 19 y art. 24, párr. 2 e)).

20 También se deberán tener en cuenta en cada etapa las orientaciones detalladas que figuran en las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños.

21 Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 17 (1989) sobre los derechos del niño; Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Olsson c. Suecia (N° 1), sentencia de 24 de marzo de 1988, Serie A, N° 130, párr. 81; Corte Interamericana de Derechos Humanos, Velázquez Rodríguez c. Honduras, sentencia de 10 de enero de 1989 (Fondo), Serie C, N° 3, párr. 172.

22 Véanse también las Directrices del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre una justicia adaptada a los menores, aprobadas el 17 de noviembre de 2010, las Directrices sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos y la resolución 65/213 de la Asamblea General.

23 [J]; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXIII, marzo de 2011; Pág. 2188.

24 [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro IX, junio de 2012, Tomo 1; Pág. 259.

25 [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro IX, Junio de 2012, Tomo 1; Pág. 260.

26 [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro IX, Junio de 2012, Tomo 1; Pág. 261.

27 [J]; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXIII, marzo de 2011; Pág. 2188.

28 [TA]; 10a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Libro VI, marzo de 2012, Tomo 2; Pág. 1222.

Dado en el Palacio Legislativo
el 14 de diciembre de 2017.

Diputada Patricia García García (rúbrica)

QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA EDUCATIVA, A CARGO DEL DIPUTADO HÉCTOR BARRERA MARMOLEJO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, diputado Héctor Barrera Marmolejo, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6 numeral 1 fracción I, 76 numeral 1, fracción II, 77, numeral 1, y

78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por la cual se reforma y adiciona la Ley General de la Infraestructura Física Educativa, en materia de Certificado de Seguridad Estructural, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Los pasados 7 y 19 de septiembre, nuestro país sufrió dos sismos de los más fuertes de que se tenga registro en los últimos años, el primero de 8.2 y el segundo de 7.1 grados en la escala de Richter. Dichos sismos, azotaron con mayor fuerza destructiva a los estados de Oaxaca, Chiapas, Puebla, Morelos, Guerrero, Estado de México, Veracruz y la Ciudad de México. Estos lamentables hechos pusieron en evidencia los riesgos que representa la infraestructura educativa en nuestro país.

La salvaguarda de la vida de alumnos, personal docente, administrativo, padres de familia y todo el personal que labora en las instituciones educativas, debe ser prevista a través de Dictámenes Estructurales mismos que certificaran la habitabilidad de toda la infraestructura de los inmuebles educativos.

De acuerdo con información de la SEP, fueron diez los estados con escuelas dañadas por los sismos de septiembre; al 25 de octubre de 2017 había 16 mil 136 escuelas dañadas. De las cuales 5 mil 63 requerían reconstrucción parcial pues presentaban daños en la mayoría de los espacios (bardas, escaleras, puertas) pero sin afectación estructural; dichas escuelas podían reabrir, clausurando los espacios en rehabilitación. Por otro lado, 276 requerían de reconstrucción total, presentaban daños evidentes en elementos estructurales (exposición de varillas y agrietamientos superiores al 30 por ciento de los elementos que lo conforman), éstas requieren demolición y restitución total.

Hasta el 2 de noviembre de 2017, al menos 4 mil 677 escuelas de la Ciudad de México, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala habían perdido 30 días de clases. La situación era más grave en Chiapas y Oaxaca, pues 2,810 planteles habían permanecido cerrados por 40 días hábiles. Además, la SEP informó que cerca de medio millón de alumnos serían reubicados a través de dos estrategias: 300 mil a escuelas cercanas y 165 mil a aulas temporales.

No obstante que paulatinamente se ha regresado a las actividades normales en las escuelas que no representan riesgo para sus comunidades escolares, se mantiene el temor respecto de las condiciones en que se encuentra la infraestructura educativa.

Además, sí se considera que en el año 2013, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía Inegi, realizó el Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de la Educación Básica y Especial, CEMABE, cuyos resultados constituyen hasta ahora el diagnóstico más completo¹ sobre las condiciones de la infraestructura escolar en educación preescolar, primaria y secundaria; algunos resultados que destacan son:

De los 149 mil 645 inmuebles escolares públicos, el 25.3 por ciento se aloja en locales adaptados; el sector privado tiene a 49.7 por ciento de sus escuelas en locales adaptados, de un total de 28 mil 184. De los edificios construidos con fines educativos el 23 por ciento no cumple con las especificaciones técnicas de construcción y de materiales para techos, el 5 por ciento con las correspondientes a paredes, y el 67 por ciento con las de pisos.

Los resultados del CEMABE destacan también que el 49 por ciento de los inmuebles tiene al menos un espacio —aulas para impartir clases, talleres, aulas de cómputo o de medios, laboratorios, oficinas administrativas, etcétera— con fisuras o cuarteaduras graves en techos, muros o pisos. Según la percepción de directores(as), el 43.2 por ciento de los inmuebles tienen por lo menos un aula de clase con fisuras o cuarteaduras graves en techos, muros o pisos.

Por otro lado, la Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA) del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación INEE, cuyo propósito es dar cuenta de la situación en la que operan y funcionan las escuelas del país para que se cumpla el derecho a la educación, y con ello generar información útil para la toma de decisiones orientada a la mejora de las condiciones en que operan las escuelas del país, señala que existen suficientes evidencias sustentadas en el derecho a la educación, en la normatividad y en la investigación para destacar que la existencia de un plantel con ciertas características es importante si se quiere que los estudiantes aprendan en condiciones de dignidad y seguridad.

Además de considerar que la Ley General de la Infraestructura Física Educativa enfatiza que la infraestructura física educativa del país debe cumplir requisitos de calidad, seguridad, funcionalidad, oportunidad, equidad, sustentabilidad y pertinencia, entre otros; y que su diseño debe favorecer los procesos pedagógicos.

En este ámbito, dicha evaluación definió tres dimensiones prioritarias que cada escuela debe cumplir como parte esencial de derecho a la educación: servicios básicos en el plantel, espacios escolares suficientes y accesibles, y condiciones básicas de seguridad e higiene.

Según los resultados del estudio, Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA) 2014, “Infraestructura, mobiliario y materiales de apoyo educativo en las escuelas primarias”, del INEE señala, entre otras cosas, que en condiciones básicas relacionadas con la seguridad en la educación primaria, por el tipo de materiales de construcción (techo, muros, piso y cerco perimetral) solo el 52.6 por ciento de las escuelas se consideran seguras.

En dicho estudio se observa que los resultados sobre las condiciones del inmueble escolar puede notarse la necesidad de mantenimiento que tienen las escuelas, pues entre 30 por ciento y poco más de 40 por ciento, expresa problemas en las instalaciones eléctricas, hidráulicas, barandales y escaleras. Además de problemas en muros, techos y pisos por humedad, grietas, entre otros, así como vidrios rotos. El 74 por ciento de las escuelas no cuenta con un plan de protección civil, según el director; y de las medidas básicas de seguridad las más conocidas por los estudiantes son las rutas de evacuación (69.7 por ciento) y las áreas de seguridad dentro de la escuela (65.6 por ciento), caso que se repite en los docentes (63.1 y 64.3 por ciento, respectivamente).

Por ello es que, dada la importancia que tiene la infraestructura física en el desempeño y desarrollo integral de los alumnos, es necesario garantizar que ésta reúna las condiciones de seguridad estructural que garantice que las labores educativas se realicen en construcciones seguras para sus comunidades.

La presente iniciativa transforma el actual certificado considerado en la Ley, mediante el cual se hace cons-

tar que la Infraestructura Física Educativa cumple con las especificaciones establecidas; en un Certificado de Seguridad Estructural que será el documento que expidan los organismos estatales responsables de la infraestructura física educativa y, en su caso, el Instituto mediante el cual se hacen constar los aspectos esenciales, el proceso de diseño estructural, construcción, rehabilitación y reforzamiento de inmuebles e instalaciones, destinados al servicio del sistema educativo nacional, que garantizan una construcción segura, confiable y habitable.

Ello garantizará que todo establecimiento educativo al que acudan nuestros hijos deberá ser una construcción confiable y segura.

Contar con una infraestructura educativa que no reúna condiciones de seguridad estructural idóneas para garantizar la seguridad de su comunidad, ante eventos tales como los pasados sismos, puede conducir a tragedias como la ocurrida en el colegio Enrique Rébsamen, de la delegación Tlalpan en la Ciudad de México, donde 19 menores de edad, diez niñas y nueve niños, murieron.

La pérdida de vidas humanas acontecida derivada de los sismos recientes nos obliga a regular los criterios de habitabilidad de los inmuebles escolares, mejorar estándares de calidad en sus construcciones y ser rigurosos en la aplicación de medidas precautorias para su correcta operación.

Para ello, la presente iniciativa establece la obligación de que todo inmueble donde se presten servicios educativos, deberá contar con el Certificado de Seguridad Estructural para garantizar el cumplimiento de los requisitos de construcción, estructura, condiciones específicas o equipamiento, en los términos y las condiciones de la normatividad municipal, estatal y federal aplicable.

De fundamental importancia es la obligación de que los particulares, con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios de muestren en un lugar visible de su inmueble el Certificado de Seguridad Estructural; y la posibilidad de los usuarios de los servicios educativos para verificar los documentos que acrediten que la infraestructura educativa cumple los elementos de calidad técnica y seguridad estructural.

La presente iniciativa motiva la prevención de desastres naturales a los que estamos expuestos en el territorio nacional, con la premisa de fortalecer las medidas de resiliencia y generar certeza a los padres de familia que los menores desarrollan sus actividades en inmuebles seguros y certificados para su correcto funcionamiento.

Se propone que la certificación de seguridad estructural de la infraestructura educativa la realice el Instituto y las entidades federativas, a través de sus organismos responsables de la infraestructura física educativa, conforme a los lineamientos de esta Ley.

Además que para obtener la certificación de seguridad estructural, los interesados deberán reunir los requisitos que se señalen en los programas y lineamientos generales que expida el Instituto y el reglamento de esta Ley; además de las disposiciones de la Ley de Desarrollo Urbano de cada entidad; del reglamento de construcción local y de sus normas técnicas complementarias y demás disposiciones jurídicas y administrativas aplicables.

Se establece que los Certificados de Seguridad Estructural, tendrán una vigencia máxima de 5 años, al término de los cuales deberá renovarse.

Finalmente, el Instituto tendrá que deberá establecer y mantener actualizado un registro público de Certificados de Seguridad Estructural, de manera que cualquier persona en cualquier momento pueda consultar dicho registro para conocer si el inmueble educativo cuenta con el certificado que garantice su seguridad estructural.

Por lo expuesto y fundado, solicito a esta honorable Cámara de Diputados, se sirva discutir y en su caso aprobar, la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley General de la Infraestructura Física Educativa.

Único. Se reforman la fracción II del artículo 3; el primer y último párrafos del artículo 9; el artículo 13; el primer y segundo párrafos del artículo 14, el primer párrafo del artículo 16; el inciso i) de la fracción IV del artículo 19; y se adiciona un inciso j) a la fracción IV del artículo 19, todos de la Ley General de la Infraestructura Física Educativa, para quedar como sigue:

Artículo 3. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

I. ...

II. Certificado **de Seguridad Estructural**: El documento que expidan los organismos estatales responsables de la infraestructura física educativa y, en su caso, el Instituto mediante el cual se hacen constar **los aspectos esenciales, el proceso de diseño estructural, construcción, rehabilitación y reforzamiento de inmuebles e instalaciones, destinados al servicio del sistema educativo nacional, que garantizan una construcción segura, confiable y habitable.**

Artículo 9. Para que en un inmueble puedan prestarse servicios educativos, deberán obtenerse las licencias, avisos de funcionamiento y, el **Certificado de Seguridad Estructural** para garantizar el cumplimiento de los requisitos de construcción, estructura, condiciones específicas o equipamiento que sean obligatorios para cada tipo de obra, en los términos y las condiciones de la normatividad municipal, estatal y federal aplicable.

...

Los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios tienen la obligación de mostrar en un lugar visible del inmueble el Certificado de Seguridad Estructural. Los usuarios de los servicios educativos podrán solicitar y **verificar** los documentos que acrediten que la INFE cumple los elementos de calidad técnica y **seguridad estructural.**

Artículo 13. La certificación de la calidad y **de seguridad estructural** de la INFE la llevarán a cabo el Instituto y las entidades federativas, a través de sus organismos responsables de la infraestructura física educativa, conforme a los lineamientos de esta ley.

Artículo 14. Para obtener la certificación de la calidad y **de seguridad estructural** de la INFE, los interesados deberán reunir los requisitos que se señalen en los programas y lineamientos generales que expida el Instituto y el reglamento de esta Ley para cada rubro, de acuerdo con el tipo de establecimiento educativo de que se trate; **además de las disposiciones de la Ley de Desarrollo Urbano de cada entidad; del regla-**

mento de construcción local y de sus normas técnicas complementarias y demás disposiciones jurídicas y administrativas aplicables.

Los distintos tipos de certificados y su vigencia serán especificados en el reglamento. **En el caso de los Certificados de Seguridad Estructural, tendrán una vigencia máxima de 5 años o menos si la estructura fue expuesta a un evento extraordinario, como es el caso de un sismo o algún otro fenómeno que pudiere afectar la infraestructura educativa; al término de la cual deberá renovarse.**

Artículo 16. El objetivo del Instituto es fungir como un organismo con capacidad normativa, de consultoría y certificación de la calidad y **de seguridad estructural** de la infraestructura física educativa del país y de construcción, en términos de esta Ley, su reglamento y demás disposiciones aplicables, y desempeñarse como una instancia asesora en materia de prevención y atención de daños ocasionados por desastres naturales, tecnológicos o humanos en el sector educativo.

...

...

Artículo 19. Son atribuciones del Instituto las siguientes:

I. a III. ...

IV. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones en materia de certificación de la INFE:

a) a h)...

i) Certificar la calidad y **de seguridad estructural** de la INFE en **la Ciudad de México**, en las entidades federativas en el caso de instituciones de carácter federal o cuando así se convenga con las autoridades estatales;

j) **Establecer y mantener actualizado un registro público de Certificados de Seguridad Estructural.**

...

Transitorios

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

Segundo. El Ejecutivo federal realizará las adecuaciones reglamentarias y programáticas correspondientes, dentro de los 180 días posteriores a la entrada en vigor del presente decreto.

Nota

1 En tres entidades el porcentaje de centros de trabajo no censados es mayor al 40 por ciento del total: Michoacán (53 por ciento), Chiapas (50.1 por ciento) y Oaxaca (44.1 por ciento). En el resto de estados este porcentaje es de 0.7 por ciento.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 14 de diciembre de 2017.

Diputado Héctor Barrera Marmolejo (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES A LA LEY GENERAL DE SALUD, A CARGO DEL DIPUTADO ELÍAS OCTAVIO ÍÑIGUEZ MEJÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito Elías Octavio Íñiguez Mejía, Diputado a la LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6º, fracción I, 77, 78 y demás relativos del Reglamento de la Cá-

mara de Diputados del H. Congreso de la Unión, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea, la presente Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a la Ley General de Salud, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

Las fórmulas para regímenes dietéticos especiales y las fórmulas para fines médicos especiales tienen un potencial inexplorado en nuestro país en el ámbito de la atención y prevención de la salud.

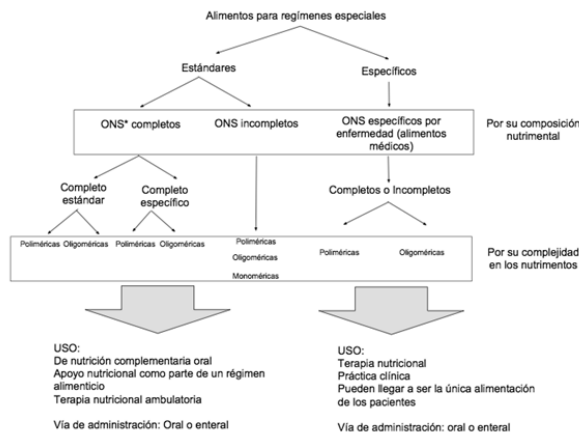
La ingesta de las fórmulas para regímenes dietéticos especiales, ya sea que se consuman como parte de una dieta integral o como única fuente de alimentación en caso de que la persona tenga condiciones fisiológicas particulares, tiene grandes beneficios incluyendo la prevención de enfermedades asociadas a la malnutrición. En el caso de las fórmulas para fines médicos especiales, éstas permiten cubrir parcial o totalmente las necesidades nutricionales y metabólicas cuando se está en presencia de enfermedades graves y crónicas como cáncer, insuficiencia renal, EPOC, pancreatitis aguda, traumatismos, etc.

Dichas fórmulas se consumen oralmente o, si es necesario, pueden suministrarse vía enteral, es decir, en algún punto del sistema digestivo distal a la boca mediante el uso de una sonda.

A nivel internacional y en la literatura también son conocidos de manera genérica como “ONS – Oral Nutritional Supplements” (complementos orales nutricionales) y se clasifican en:

- Estándares: su composición cubre los requerimientos nutrimentales de la población general en cuanto a energía, proteína y necesidades de micronutrientes, siendo en su mayoría completos.
- Específicos: son diseñados para cubrir demandas nutricionales y metabólicas específicas en pacientes con enfermedades como diabetes, úlceras de presión, cirrosis, falla renal, cáncer, EPOC, pancreatitis aguda, traumatismo cerebral, inflamación u obesidad mórbida, etc. Se les conoce también como alimentos médicos, alimentos con fines médicos o alimentos para uso médico especial.

Figura 1. Clasificación de los oral nutritional supplements.



Cabe señalar que el uso de fórmulas para regímenes dietéticos especiales y para fines médicos especiales es una práctica mundialmente avalada por organismos expertos de alto nivel como la ASPEN y la ESPEN, ¹ los cuales elaboran lineamientos, guías y mejores prácticas bajo estrictos estudios científicos, pruebas experimentales controladas, el escrutinio, opinión y consenso de los expertos a nivel mundial, de manera que el bagaje aportado por tales organismos es vital para la industria, practicantes y tomadores de decisión de política pública.

Es importante señalar que esta categoría de productos es distinta y no debe confundirse con los “Suplementos Alimenticios”, ya que éstos únicamente se usan para incrementar la ingesta dietética total de ciertos componentes o nutrimentos y los “ONS” son formulaciones con una composición nutricional completa.

I. Fórmulas para regímenes dietéticos especiales

Las fórmulas para regímenes dietéticos especiales son una categoría de alimentos que a nivel internacional se encuentran reconocidas y reguladas por la norma Codex Stan 146-1985 “Norma General para el Etiquetado y Declaración de Propiedades de Alimentos Preenvasados para Regímenes Especiales”, que forma parte del Codex Alimentarius emitido por la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Dicha norma los define como “los alimentos elaborados o preparados especialmente para satisfacer necesidades particulares de alimentación determinadas por

condiciones físicas o fisiológicas particulares y/o enfermedades o trastornos específicos y que se presenten como tales”. Asimismo, dispone que su composición debe ser fundamentalmente diferente de la composición de los alimentos ordinarios de naturaleza análoga, en caso de que existan.

Estos alimentos coadyuvan en la nutrición en personas sanas, es decir, principalmente sirven como un apoyo nutricional en situaciones de estrés, de ingesta nutricional inadecuada o insuficiente, malnutrición, dietas específicas para prevención de enfermedades o como parte de un régimen alimenticio con restricciones, periodos de anorexia en infantes, entre otros, y sin ser la única dieta pueden cubrir los déficits diarios ayudando a prevenir o reduciendo el riesgo de problemas de malnutrición o desnutrición.

Las fórmulas para regímenes dietéticos especiales se diseñan con el contenido apropiado y balanceado de micro y macronutrientes según las recomendaciones de ingesta diaria, por lo que contribuyen al equilibrio nutricional, al mantenimiento de un estado nutricional adecuado, ayudan a mantener la capacidad de respuesta inmunológica de los organismos, entre muchos otros beneficios.

Asimismo, con los “ONS” completos específicos es posible mejorar la alimentación de quienes se encuentran en riesgo o ya tienen algún padecimiento crónico, como las fórmulas específicas para diabetes tipo 2, que tienen bajo contenido de carbohidratos y mayor proporción de carbohidratos complejos de lenta digestión que reducen los picos de glucosa en la sangre, lo que les ha valido el aval de ESPEN ² para formar parte del apoyo nutricional terapéutico de personas obesas o con diabetes (Barazzoni, R., Deutz N.E.P., Biolo G, et al. 2017:358), pues si se combinan con una dieta ajustada y ejercicio, pueden mejorar considerablemente la calidad de vida de las personas con estos padecimientos.

Para este tipo de “ONS” no se requiere una prescripción médica, pueden ser utilizados por los consumidores de acuerdo con las recomendaciones del fabricante y bajo su propia iniciativa y responsabilidad, con una finalidad de apoyo nutricional para prevenir o mantener un estado nutricional adecuado, ya que su uso, condiciones y cantidades que se recomienda consumir son seguras para el consumidor, y no conllevan riesgos

sanitarios. Estos productos, se pueden adquirir en cualquier tipo de establecimiento y es por ello que la recomendación de uso se centra en el etiquetado, el cual incluye la vía de administración, instrucciones y el modo de empleo todo lo cual debe ser expresado de manera comprensible para el consumidor.

Cabe señalar que las fórmulas para regímenes dietéticos especiales o complementos orales nutricionales de tipo estándar, tienen un potencial poco visualizado, tanto por sus efectos como un auxiliar en la reducción del riesgo de contraer enfermedades asociadas a la malnutrición, como por ser coadyuvantes terapéuticos que permiten a las personas lograr una recuperación más rápida, reducir probabilidades de reingreso hospitalario, reducir morbilidad, disminuir el riesgo de infecciones posquirúrgicas, entre un sinnúmero de ventajas que al analizarse a nivel macroeconómico, reflejan impactos de reducción en la carga económica de los sistemas de salud, fundamentalmente de los fondeados total o parcialmente a partir de recursos fiscales.

Existe una buena cantidad de estudios científicos y económicos con evidencia estadísticamente significativa del costo-beneficio y de la reducción de los costos de atención cuando a personas hospitalizadas se les acompaña en forma oportuna con ONS estándares como medida de apoyo nutricional. Los estudios se hicieron con personas hospitalizadas porque eso facilita hacer experimentos aleatorios controlados, en los que tanto la población de control como la de tratamiento están en un solo lugar y se pueden monitorear; pero también se hacen en personas hospitalizadas porque si los ONS tienen impactos positivos en personas que se encuentran en una cama de hospital, con mayor razón tendrán beneficios en personas que no lo están, pero que tienen riesgos de desnutrición o están mal nutridos. Esto resulta de particular relevancia en programas o iniciativas que busquen prevenir la aparición de factores de riesgos en poblaciones propensas o expuestas a condiciones que resulten en padecimientos o enfermedades no transmisibles en la comunidad, es decir, como un factor preventivo antes de la aparición de cualquier síntoma que requiera un tratamiento más riguroso o que involucre seguimiento médico.

Los principales estudios de impacto económico compilados por el HEOR,³ muestran que dar apoyo nutricional con “ONS” estándar a enfermos de distinto perfil mejora su recuperación, además de que se reducen

los costos unitarios de atención hospitalaria y de tratamientos por:

- La reducción en los días de hospitalización
- La reducción en los reingresos a hospitalización en términos absolutos, y también como reducción de la probabilidad de reingreso al hospital
- La disminución de la mortalidad o aumento de la sobrevivencia a un costo marginal muy bajo

Por ejemplo, el estudio de Sriram K., S. Sulo, Summerfeit W.T. *et al.* (2016) que se realizó en cuatro hospitales con 1,269 pacientes con diagnóstico de malnutrición, evaluados entre 2013 y 2014, de los cuales 769 recibieron un apoyo nutricional básico con “ONS” estándar⁴ y 500 pacientes recibieron un apoyo nutricional mejorado con “ONS” estándar, mostró que en comparación con la línea base de 20% de readmisiones hospitalarias, en una medición de un periodo de treinta días, la readmisión de pacientes con “ONS” estándar bajó 19%, y quienes recibieron “ONS” mejorados disminuyeron el reingreso al hospital en 22%. Adicionalmente, se redujeron los días de hospitalización en 11.7% en los pacientes que recibieron estas fórmulas como un apoyo nutricional. La investigación de Summerfeit WT., Sulo S., Partridge J. *et al.* (2016), focalizada en la nutrición oral suplementaria en pacientes adultos previamente evaluados con un estatus nutricional bajo, tuvo los mismos resultados que el estudio anteriormente señalado. Los pacientes evaluados entre 2014 y 2015 que recibieron “ONS” redujeron los tiempos de hospitalización en 1.8 días, pasando de 7.2 a 5.4, comparados con los registros históricos del hospital.

Por su parte, el estudio de Análisis Costo-Beneficio de Sulo S., Goates S., Partridge J. *et al.* (2016) en cuatro hospitales del *Advocate Health Care* –el sistema de salud más grande de EUA, ubicado en Illinois– en el cual se les suministró apoyo nutricional oral suplementario básico a 769 pacientes y apoyo nutricional oral mejorado a 500 pacientes sobre una base de readmisiones de treinta días, evidenció el mismo impacto en reducción de las readmisiones hospitalarias y días de hospitalización, resaltando la cuantificación económica pues entre los pacientes con apoyo nutricional mejorado, el ahorro por la reducción de readmisiones fue de 714 dólares por paciente, en tanto que para los

que recibieron apoyo nutricional oral básico, el ahorro fue de 613 dólares por paciente.

En el caso de un perfil de adultos mayores de 65 años hospitalizados y con riesgos de malnutrición, el impacto de proveer apoyo nutricional (ONS estándar) quedó documentado en Sriram K., Sulo S., Summerfeit WT. *et al.* (2016), en donde la tasa de readmisiones absoluta cayó 4.2% y los días de hospitalización bajaron en 1.1. De igual forma, el experimento NOURISH en adultos mayores de Zhong Y., Cohen JT., Goates S. *et al.* (2016), en donde al grupo de pacientes recibió apoyo oral de alimentos enterales rica en proteínas y HMB, ⁵ además de su consumo durante noventa días posteriores al egreso hospitalario. Dentro de los resultados, se encontró que además de disminuir el reingreso hospitalario se redujeron las tasas de mortalidad posteriores al egreso hospitalario, o bien, que la sobrevivencia de estos pacientes aumentó 0.71 años en el grupo de tratamiento vis-à-vis el grupo de control, con un costo marginal de \$873 dólares ⁶ por persona, es decir, el estudio muestra que la sobrevivencia de pacientes y el ahorro en reingresos hospitalarios sobrecompensa el costo marginal de proveer apoyo nutricional con “ONS”. Los mismos resultados en reducción de reingreso hospitalario y menos días de hospitalización se observaron en estudios con “ONS” suministrados a pacientes con EPOC, según Snider, JT., Jena A.B., Linthicum M.T. *et al.* (2015) y diabetes tipo 2, de acuerdo con Han Y-Y., Lai S-R, Partridge J. *et al.* (2016).

Por otro lado, el estudio de Elia, M. (2009) recopila resultados en el sentido inverso, esto es, cómo el costo de no hacer nada en materia de nutrición) en pacientes con alto riesgo de desnutrición, es siempre mayor en comparación con pacientes con bajo riesgo de malnutrición. Por ejemplo, en hospitales de Pensilvania se analizaron 771 pacientes, el costo de atención de aquellos con problemas de nutrición se elevó 67%. En hospitales de Ohio, el costo de atención fue 36% mayor. En Illinois, el costo se eleva 62% en pacientes con más de siete días de hospitalización. Evidencia similar existe para el Reino Unido, en donde el uso de la herramienta MUST (*Malnutrition Universal Screening Tool*) permite identificar pacientes con problemas de nutrición, entre los cuales, el costo de atención hospitalaria fue 40% mayor, debido a que el padecimiento se agrava cuando encuentra un organismo debilitado y con menos capacidad inmunológica, haciendo más

lenta la recuperación y aumentando la demanda de cuidado de personal (médicos y enfermeras), así como recursos materiales (uso de cama de hospital y medicamentos), lo que hace crecer el costo de atención por paciente y hace mucho más fuerte la carga fiscal en sistemas de salud fondeados parcial o totalmente con recursos públicos.

En el mismo sentido, el estudio de Snider JT., Linthicum MT., Wu Y., *et al.* (2014) muestra que el costo de la morbilidad asociada a la mala nutrición en los EUA asciende a 122,600 millones de dólares, con costos médicos directos de 9,500 millones de dólares e incremento en la mortalidad.

II. fórmulas para fines médicos especiales

Las fórmulas para fines médicos especiales son una categoría de alimentos que a nivel internacional se encuentran reconocidas y reguladas por la norma Codex Stan 180-1991 “Norma para el Etiquetado y la Declaración de Propiedades de los Alimentos Fines Medicinales Especiales”, que forma parte del Codex Alimentarius emitido por la OMS.

Conforme a dicha norma se encuentran definidos como “una categoría de alimentos para regímenes especiales, elaborados o formulados especialmente y presentados para el tratamiento dietético de pacientes, que deberán utilizarse exclusivamente bajo supervisión médica. Se destinan a la alimentación exclusiva o parcial de pacientes con capacidad limitada o deteriorada para tomar, digerir, absorber o metabolizar alimentos ordinarios o ciertos nutrientes contenidos en ellos o que tienen necesidad de otros nutrientes especiales contenidos en ellos o que tienen necesidad de otros nutrientes especiales determinados medicinalmente, y cuyo tratamiento alimentario no puede realizarse sólo por la modificación de la dieta normal, por otros alimentos para regímenes especiales o por la combinación de ambas cosas”.

Los *alimentos para fines médicos especiales* ⁷ según la denominación en la Unión Europea, o *alimentos médicos* si apelamos a la denominación de la FDA, están formulados o elaborados especialmente para el tratamiento dietético de pacientes con una enfermedad o condición física que demanda requerimientos nutricionales específicos y se suministran bajo supervisión médica.

Así, tanto para la Directiva de la Unión Europea como para la FDA, el Códex Alimentario y la regulación en países como Chile o Argentina (Directiva 1999/21/CE, 1999), (FDA 2013), (Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica, 1999) los alimentos o fórmulas para Fines Médicos Especiales son los que:

- Se destinan a pacientes con una enfermedad, desorden o condición médica tal, que tienen dificultad, están imposibilitados o limitados en su capacidad para ingerir, digerir, absorber, metabolizar o excretar alimentos comunes, además de algunos de los nutrientes contenidos en estos o metabolitos, de tal manera que su dieta no puede ser lograda a partir de la modificación de una dieta normal.
- Se destinan a pacientes con requerimientos nutricionales específicos determinados por un médico, derivados de la enfermedad, desorden o condición médica, tal que no pueden ser ni razonable, ni realísticamente, satisfechos a partir de una dieta con alimentos ordinarios, ni siquiera si son fortificados o complementados con suplementos alimenticios.
- Son destinados a pacientes para quienes sería riesgoso sólo consumir alimentos comunes, aun si están fortificados o complementados con suplementos alimenticios, por el riesgo de causar una desventaja mayor en la condición clínica o nutricional del paciente.
- Proveen un soporte nutricional especialmente modificado para el manejo de las necesidades nutricionales determinadas por evaluación del médico, que derivan de una enfermedad, desorden o condición médica.
- Se utilizan bajo supervisión médica.

Las fórmulas para fines médicos especiales tienen un grado de especialización tal, que existe el diseño exclusivo según el padecimiento, por ejemplo, si se trata de falla pulmonar, las guías de nutrición enteral recomiendan formulaciones con alto contenido de grasa y bajas en carbohidratos, diseñadas para manipular el coeficiente respiratorio y reducir la producción de dióxido de carbono, pero no para pacientes con falla respiratoria aguda, para quienes se recomienda el uso de fórmulas enterales de fluido restringido y alta densi-

dad energética, además de requerir monitoreo de fosfato sérico y su reemplazo cuando se requiera. O bien, en pacientes con falla renal aguda se administra una dieta enteral estándar con proteína y energía. Sin embargo, si se observan anomalías electrolíticas, se recomienda una fórmula especialmente diseñada para falla renal con un perfil electrolítico ajustado. Si se trata de pacientes que reciben hemodiálisis frecuente, se recomienda incrementar la proteína como medida para retardar la necesidad de una nueva diálisis.

Existen formulaciones diseñadas para atender pacientes que padecen desórdenes innatos del metabolismo, fallas hepáticas o pancreatitis aguda. En éste último caso, la práctica recomienda una nutrición enteral polimérica y el uso de probióticos. Se diseñan alimentos médicos también para enfermos de cáncer, fibrosis quística o se puede adaptar en casos de traumatismo, lesiones cerebrales traumáticas, cirugía de abdomen abierto, sepsis, recuperación post-operatoria de cirugías mayores, enfermos crónicos en estados críticos para quienes se proveen terapias con alta proteína, para los casos de obesidad mórbida o de inflamación excesiva. Para estos últimos, se diseñan alimentos hipocalóricos que mantengan la masa muscular, al tiempo que se mueva la grasa adiposa y se reduzcan los riesgos de complicaciones metabólicas; o bien, existen los que se diseñan para enfermos en fase terminal a quienes se les provee alimentación artificial e hidratación.

Es importante señalar que en algunos casos representan la única fuente de alimentación de pacientes con trastornos específicos como los innatos del metabolismo, por lo que las personas prácticamente están obligadas a tomarlos.

III. Regulación en otros países

Como se mencionó anteriormente, tanto las fórmulas para regímenes dietéticos especiales, como las fórmulas para fines médicos especiales, son dos categorías de alimentos que se encuentran reconocidos y regulados en el Codex Alimentarius, así como en diversos países.

Cabe mencionar que en los países que cuentan con regulación en esta materia, se clasifican bajo el rubro de "alimentos", en consecuencia, por lo general no requieren de una autorización sanitaria y el etiquetado, leyendas, declaraciones de beneficios y publicidad son los mismos que para los alimentos.

En los Estados Unidos de América (EUA), tanto las fórmulas para regímenes dietéticos especiales como para fines médicos especiales, reciben el tratamiento de “alimentos” y quedan incluidas en la categoría de productos conocida como “Medical Foods”. Cabe aclarar que si bien también existe la categoría “Foods for Special Dietary Uses” (FSDU), en ésta se incluyen únicamente a los alimentos modificados en su composición, por lo que no corresponde con las fórmulas materia de la presente propuesta.

Estos productos se definen como un “alimento formulado para ser consumido o administrado exclusivamente bajo supervisión de un médico, para ser utilizado en una dieta específica por una enfermedad o condición según la cual se tienen requerimientos nutricionales distintivos basados en el reconocimiento de principios científicos y establecidos bajo evaluación médica” (sección 5(b)(3) del Orphan Drug Act).

El elemento distintivo de los “Medical Foods” es que son especialmente formulados y procesados para un paciente que necesita el producto como componente principal de su régimen de alimentación, a consecuencia de su enfermedad o de su necesidad dietética específica.

Como lo señala la propia “Food and Drug Administration” en los Estados Unidos (FDA): *“medical foods are foods and therefore, their labeling must comply with all food labeling requirements except for those specific requirements from which medical foods are exempt”* (FDA, 2013). En ese sentido, se pueden comercializar libremente, es decir, no requieren de una autorización o registro sanitario por parte de la FDA.

En el caso de Chile, el Código Sanitario reconoce a la categoría de “Alimentos para Regímenes Especiales”, la cual es definida en el Artículo 102 del Código Sanitario como “aquellos productos o preparados destinados al consumo humano con fines particulares de nutrición, utilizados en el tratamiento de determinadas patologías o condiciones de salud, que requieran de modalidades de administración no parenteral, tales como la vía oral u otras, y de supervigilancia especial por persona del área de la salud”. Asimismo, el Artículo 488 del “Reglamento Sanitario de los Alimentos” establece que son “aquellos elaborados o preparados, especialmente, para satisfacer necesidades fisiológicas o fisiopatológicas, particulares de nutrición”.

En el caso de los “Alimentos para Uso Médico o Medicinal”, se establece que son una subcategoría de la de “Alimentos para Regímenes Especiales” y los define como alimentos “formulados, elaborados y presentados especialmente para el tratamiento dietético exclusivo o parcial de pacientes, y que deberán utilizarse bajo la supervisión de un profesional de la salud” (Art. 514 del Reglamento).

En ambos casos, se les da el tratamiento de alimentos, por lo que las reglas de etiquetado se rigen por las disposiciones relativas del apartado de alimentos.

En el caso de Europa, el 25 de marzo de 1999 la Comisión de las Comunidades Europeas emitió la Directiva 1999/21/ CE, la cual establece los requisitos de composición y etiquetados de los “Alimentos Dietéticos destinados a Usos Médicos Especiales”, los cuales son definidas como los *“alimentos destinados a una alimentación especial que han sido elaborados o formulados especialmente para el tratamiento dietético de pacientes bajo supervisión médica. Estos alimentos están destinados a satisfacer total o parcialmente las necesidades alimenticias de los pacientes cuya capacidad para ingerir, digerir, absorber, metabolizar o excretar alimentos normales o determinados nutrientes de los mismos o metabolitos sea limitada, o deficiente, o esté alterada, o bien que necesiten otros nutrientes determinados clínicamente, cuyo tratamiento dietético no pueda efectuarse únicamente modificando la dieta normal, con otros alimentos destinados a una alimentación especial, o mediante ambas cosas”*.

IV. Objeto de la propuesta de reforma a la Ley General de Salud

En nuestro país actualmente las “fórmulas para regímenes dietéticos especiales” y las “fórmulas para fines médicos especiales” no tienen una regulación específica, toda vez que la Ley General de Salud no prevé una categoría especial para estos productos. Cabe mencionar que, para efectos de regulación sanitaria, hasta el año 2000 se consideraron “suplementos alimenticios” (artículo 215, fracción V) y, posterior a esa fecha, se les ha dado el tratamiento de insumos para la salud, sin que se haya modificado la Ley, es decir, se trata de un criterio administrativo (quedando incluidos en el Artículo 171 del Reglamento de Insumos para la Salud, el cual establece los requisitos para el registro sanitario de las “fórmulas para alimentación enteral especializada”).

Lo anterior ha dejado a los fabricantes y comercializadores de estas fórmulas en un estado de incertidumbre jurídica, ya que al no existir regulación específica para ellos, no está claro si estos productos en particular requieren de una autorización sanitaria, ni las disposiciones que determinen la forma en que pueden ser comercializados y publicitados.

Es importante señalar que si bien se trata de una categoría de alimentos, no se trata de alimentos ordinarios e identificados inequívocamente como tales, ni de productos alimenticios procesados como los lácteos o los productos a base de cereales, de manera que por sus características, usos, beneficios e impactos económicos requieren de un universo regulatorio propio. Asimismo, debido a la forma en que son comercializados (presentados al público) y a la concentración de sus ingredientes, no pueden ser considerados como un medicamento en términos de lo dispuesto por el artículo 221, fracción I, ya que además no cumplen una función terapéutica.

La frontera de posibilidades en México en términos del impacto en la reducción de riesgo de enfermedades por mala nutrición, la morbilidad y los costos de pacientes con enfermedades crónico-degenerativas, está lejos de ser aprovechada, en gran medida porque la regulación limita el despliegue masivo del conocimiento científico acumulado en estos productos y como consecuencia, restringe su utilización. Al mismo tiempo, es difícil incorporar la innovación en alimentación con fines especiales debido a la ambigüedad en la que debe actuar la autoridad en términos de su etiquetado, reglas sobre publicidad, etc.

En ese sentido, la autoridad sanitaria no tiene el marco legal que le permita distinguir entre suplementos alimenticios, fórmulas para regímenes dietéticos especiales, fórmulas para fines médicos especiales y medicamentos; por lo tanto, el registro, el etiquetado, las normas para la comercialización se vuelven un terreno difuso, sujeto a interpretaciones que pueden ser opuestas en diferentes momentos del tiempo o según la especialidad de quien tome el caso y que tienden a la aplicación de criterios consistentes con productos o insumos con un nivel de riesgo sanitario determinado, que de ninguna manera refleja el perfil de seguridad de estos productos y, por el contrario, los sujeta a un escrutinio y medidas de control sanitario desproporcionados en relación con su naturaleza, características,

propiedades y usos, lo que genera una asimetría en las condiciones de estos productos en México con respecto a otros mercados internacionales, causando una clara desventaja competitiva para los fabricantes y comercializadores de los mismos respecto a otros mercados.

Por ello, consideramos necesario reformar la Ley General de Salud con el objeto de reconocer las categorías de fórmulas para regímenes dietéticos especiales y fórmulas para fines médicos especiales, las cuales se definen en los siguientes términos:

“fórmulas para regímenes dietéticos especiales”: Preparaciones formuladas a partir de la mezcla de componentes o nutrimentos aislados diseñadas especialmente para ayudar a restablecer, mejorar o mantener el estado nutricional o para satisfacer total o parcialmente las necesidades nutricionales particulares del organismo, determinadas por condiciones de ingesta nutrimental inadecuada o insuficiente o por condiciones fisiológicas especiales o particulares.

“fórmulas para fines médicos especiales”: Preparaciones elaboradas especialmente para el tratamiento dietético de pacientes, que están destinadas a satisfacer total o parcialmente las necesidades nutricionales en los casos en que exista una capacidad limitada o deteriorada para ingerir, digerir, absorber, metabolizar o excretar alimentos ordinarios, nutrientes contenidos en éstos, o que exista la necesidad de otros nutrientes determinados clínicamente, cuyo tratamiento dietético no pueda efectuarse modificando la dieta o mediante la ingesta de alimentos o fórmulas para regímenes dietéticos especiales.

Dichas definiciones se ajustan y toman como base las definiciones que establece el *Codex Alimentarius*, particularmente las normas Codex Stan 146-1985 “Norma General para el Etiquetado y Declaración de Propiedades de Alimentos Preenvasados para Regímenes Especiales” y Codex Stan 180-1991 “Norma para el Etiquetado y la Declaración de Propiedades de los Alimentos Fines Medicinales Especiales”.

Asimismo, se propone incluir una clasificación basada en la formulación o composición nutrimental en lugar de una basada en la complejidad de los nutrimentos, ya que para efectos de la información que debe conocer el

consumidor es de mayor utilidad. En ese sentido, se propone clasificarlos en:

- Completos con formulación estándar o normal de macronutrientes que pueden constituir la única fuente de alimento o una fuente de nutrición complementaria para las personas a las que van destinados.
- Completos con formulación de nutrimentos específicos adaptada para determinadas condiciones físicas o fisiológicas, enfermedades, trastornos o afecciones, que al consumirse de acuerdo con las instrucciones del fabricante, pueden constituir la única fuente de alimento o una fuente de nutrición suplementaria para las personas a quienes están destinados.
- Incompletos con formulación normal o una formulación de nutrimentos específica adaptada para determinadas condiciones físicas o fisiológicas, enfermedades, trastornos o afecciones que no son adecuados para servir de alimento exclusivo.

Finalmente, se propone establecer de manera clara que estos productos requerirán de una autorización sanitaria y que su composición deberá estar basada en principios médicos y nutricionales aceptados, científicamente reconocidos o consensados internacionalmente, deberán satisfacer las necesidades particulares de nutrición que indique el productor y que el proceso, especificaciones y etiquetados deberá realizarse con base en la norma oficial mexicana que para tal efecto emita la Secretaría de Salud.

Con esto, se brindará certidumbre jurídica a los fabricantes, comercializadores, a la autoridad sanitaria y, sobre todo, al consumidor, de las disposiciones que deben cumplir estos productos y se garantizará su seguridad.

En razón de lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adicionan y reforman diversas disposiciones a la Ley General de Salud

Artículo Único. Se adiciona una fracción I Bis al artículo 194, se reforma el artículo 194 Bis, se adiciona un

“Capítulo VIII Bis” al Título Décimo Segundo a ser denominado “Fórmulas para Regímenes Dietéticos Especiales y Fórmulas para Fines Médicos Especiales”, así como los artículos 268 Bis 2, 268 Bis 3 y 268 Bis 4, y se reforma el artículo 376, todos de la Ley General de Salud, para quedar como sigue:

Artículo 194. ...

El ejercicio del control sanitario será aplicable al:

I. ...

I Bis. Proceso, importación y exportación de Fórmulas para Regímenes Dietéticos Especiales y Fórmulas para Fines Médicos Especiales;

II. ...

III. ...

...

Artículo 194 Bis. Para los efectos de esta ley se consideran insumos para la salud: Los medicamentos, sustancias psicotrópicas, estupefacientes y las materias primas y aditivos que intervengan para su elaboración; así como los equipos médicos, prótesis, órtesis, ayudas funcionales, agentes de diagnóstico, insumos de uso odontológico, material quirúrgico, de curación, **las Fórmulas para Regímenes Dietéticos Especiales y las Fórmulas para Fines Médicos Especiales** y productos higiénicos, éstos últimos en los términos de la fracción VI del artículo 262 de esta ley.

Capítulo VIII Bis

Fórmulas para regímenes dietéticos especiales y Fórmulas para fines médicos especiales

Artículo 268 Bis 2. Para los efectos de esta Ley, se entiende por:

I. Fórmulas para Regímenes Dietéticos Especiales: Preparaciones formuladas a partir de la mezcla de componentes o nutrimentos aislados diseñadas especialmente para ayudar a restablecer, mejorar o mantener el estado nutricional o para satisfacer total o parcialmente las necesidades nutricionales particulares del organismo, determinadas por con-

diciones de ingesta nutrimental inadecuada o insuficiente o por condiciones fisiológicas especiales o particulares.

III. Fórmulas para Fines Médicos Especiales: Preparaciones elaboradas especialmente para el tratamiento dietético de pacientes, que están destinadas a satisfacer total o parcialmente las necesidades nutricionales en los casos en que exista una capacidad limitada o deteriorada para ingerir, digerir, absorber, metabolizar o excretar alimentos ordinarios, nutrientes contenidos en éstos, o que exista la necesidad de otros nutrientes determinados clínicamente, cuyo tratamiento dietético no pueda efectuarse modificando la dieta o mediante la ingesta de alimentos o Fórmulas para Regímenes Dietéticos Especiales.

Las Fórmulas para Regímenes Dietéticos Especiales y las Fórmulas para Fines Médicos Especiales, a que se refiere el presente capítulo, deberán suministrarse por vía oral o, en su caso, enteral en algún punto del tracto gastrointestinal mediante el uso de sonda.

Artículo 268 Bis 3. Las Fórmulas para Regímenes Dietéticos Especiales y las Fórmulas para Fines Médicos Especiales se clasifican en:

I. Completos con formulación estándar o normal de macronutrientes que pueden constituir la única fuente de alimento o una fuente de nutrición complementaria para las personas a las que van destinados.

II. Completos con formulación de nutrimentos específicos adaptada para determinadas condiciones físicas o fisiológicas, enfermedades, trastornos o afecciones, que al consumirse de acuerdo con las instrucciones del fabricante, pueden constituir la única fuente de alimento o una fuente de nutrición suplementaria para las personas a quienes están destinados.

III. Incompletos con formulación normal o una formulación de nutrimentos específica adaptada para determinadas condiciones físicas o fisiológicas, enfermedades, trastornos o afecciones que no son adecuados para servir de alimento exclusivo.

Artículo 268 Bis 4. La composición de las Fórmulas para Regímenes Dietéticos Especiales y las Fórmulas para Fines Médicos Especiales deberá estar basada en principios médicos y nutricionales aceptados, científicamente reconocidos o consensuados internacionalmente y deberán satisfacer las necesidades particulares de nutrición que indique el productor.

El proceso, especificaciones y etiquetado de dichos productos deberá realizarse de conformidad con la norma oficial mexicana que para tal efecto emita la Secretaría de Salud.

Las Fórmulas para Fines Médicos Especiales se deberán suministrar bajo la supervisión de un profesional de la salud.

Artículo 376. Requieren registro sanitario los medicamentos, estupefacientes, sustancias psicotrópicas y productos que los contengan; equipos médicos, prótesis, órtesis, ayudas funcionales, agentes de diagnóstico, insumos de uso odontológico, materiales quirúrgicos, de curación, **las Fórmulas para Regímenes Dietéticos Especiales y las Fórmulas para Fines Médicos Especiales** y productos higiénicos, estos últimos en los términos de la fracción VI del artículo 262 de esta Ley, así como los plaguicidas, nutrientes vegetales y sustancias tóxicas o peligrosas.

...

...

Transitorios

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

Segundo. El Ejecutivo federal deberá emitir las disposiciones reglamentarias a que se refiere el presente decreto, en un plazo que no excederá de los 180 días siguientes al de la entrada en vigor del mismo.

Tercero. La Secretaría de Salud deberá expedir la norma oficial mexicana a que se refiere el artículo 268 Bis 4 de la Ley General de Salud en un plazo que no excederá de trescientos sesenta y cinco días contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Notas

1 ASPEN es la *American Society for Parenteral and Enteral Nutrition* de los Estados Unidos y ESPEN es la *European Society for Clinical Nutrition and Metabolism*. Existe un organismo análogo para Australasia.

2 ESPEN es la *European Society for Clinical Nutrition and Metabolism*.

3 HEOR es el *Health Economics and Outcomes Research*.

4 Los pacientes con apoyo nutricional básico recibieron ONS en forma oral cada 24-48 horas y las enfermeras monitoreaban su progreso. A los pacientes con apoyo nutricional mejorado, se les dieron ONS de forma oral cada 24 horas, instrucciones para seguir consumiéndolos después de su egreso hospitalario y se realizaron llamadas telefónicas de seguimiento.

5 HMB es beta-hidróxi- beta-metilbutirato, o sea, es un metabolito del aminoácido de la leucina.

6 Dólares de 2015.

7 Food for Special Medical Purposes (FSMP).

Referencias

Barazzoni R., N.E.P. Deutz, G. Biolo, S. Bischoff, Y. Boirie, T. Cederholm, C. Cuerda, N. Delzenne, M. Leon Sanz, O. Ljungqvist, M. Muscaritoli, C. Pichard, J.C. Preiser, P. Sbraccia, P. Singer, L. Tappy, B. Thorens, A. Van Gossum, R. Vettor t, P.C. Calder (2017) . Carbohydrates and insulin resistance in clinical nutrition: recommendations from the ESPEN expert group, *Clinical Nutrition*, 36 (2017) 355-363.

Cederholm T., R. Barazzoni, P. Austin, P. Ballmer, G. Biolo, S.C. Bischoff, C. Compher, I. Correia, T. Higashiguchi, M. Holst, G.L. Jensen, A. Malone, M. Muscaritoli, I. Nyulasi, M. Pirlich, E. Rothenberg, K. Schindler, S.M. Schneider, M.A.E. de van der Schueren , C. Sieber, L. Valentini, J.C. Yu, A. Van Gossum, P. Singer (2017), ESPEN Guidelines on definitions and terminology of clinical nutrition, *Clinical Nutrition*, 36 (2017) 49-64.

Codex Stan 146-1885, Norma General para el Etiquetado y Declaración de Propiedades de Alimentos Preenvasados para Regímenes Especiales, 2009.

Codex Stan 180 (1991) Norma para el Etiquetado y la Declaración de Propiedades de los Alimentos para Fines Medicinales Especiales.

Diario Oficial de las Comunidades Europeas (1999), Directiva 1999/21/CE de la Comisión, 25 de marzo de 1999 sobre alimentos dietéticos destinados a usos médicos especiales.

Elia M.(2009), *The Economics of Malnutrition*, Institute of Human Nutrition University of Southampton and Southampton General Hospital, Southampton, UK. (eds). *The Economic, Medical/Scientific and Regulatory Aspects of Clinical Nutrition Practice, What Impacts What?* Nestlé LTD ©

European Food Safety Authority (2015), Scientific and technical guidance on foods for special medical purposes in the context of Article 3 of Regulation (EU) N° 609/2013. November 2015.

Han Y-Y, Lai S-R, Partridge J., et al. (2016), The Clinical and Economic Impact of the Use of Diabetes Specific Enteral Formula on Taiwanese ICU Patients with Type 2 Diabetes, *Clinical Nutrition*, 2016.

Health Economics and Outcomes Research (HEOR) Compendium (2016).

OMS (2012), *Examples of Clinical Practice Guidelines or Practice Standards Developed by Organizations or Professional Societies Regarding Aspects of CLABSI Prevention or Diagnosis*, May 2012.

Snider JT, Jena AB, Linthicum MT et al. (2015), The Impact of Oral Nutritional Supplementation in Medicare Patients with COPD, *CHEST Journal*, 2015:147(6), 1477-1484.

Stephen A. McClave, MD1; Beth E. Taylor, RD; Robert G. Martindale, MD, PhD3; Malissa M. Warren, RD4; Debbie R. Johnson, RN, MS5; Carol Braunschweig, RD, PhD6; Mary S. McCarthy, RN, PhD7; Evangelia Davanos, Pharm D8; Todd W. Rice, MD, MSc9; Gail A. Cresci, RD, PhD10; Jane M. Gervasio, PharmD11; Gordon S. Sacks, PharmD12; Pamela R. Roberts, MD13; Charlene Compher, RD, PhD14; Society of Critical Care Medicine & The American Society for Parenteral and Enteral Nutrition, Guidelines for the Provision and Assessment of Nutrition Support Therapy in the Adult Critically III Patient, *Journal of Parenteral and Enteral Nutrition*, Volume 40, Number 2, February 2016, 159-211.

Sriram K., Sulo S., Summerfelt W.T. et al. (2016), Rapid Comprehensive Oral Nutrition Supplement Quality Improvement Program Reduces 30-Day Readmission in Malnourished Hospitalized Patients, *Journal of Parenteral and Enteral Nutrition*, 2016.

Sriram K., Sulo S., Summerfelt W.T. et al. (2016), The Effect of an Oral Nutritional Supplement Quality Improvement Program on

30-Day Readmissions and Hospital Length of Stay Among Older Malnourished Patients, *European Geriatric Medicine*, 2016, 7(1), S205.

Summerfelt W.S., Sulo S., Partridge J. et al. (2016) Rapid Comprehensive Oral Nutrition Supplement Quality Improvement Program Reduces Length of Stay in Malnourished Hospitalized Patients, *Value in Health*, 2016:19(7).

US Department of Health and Human Services, Food and Drug Administration, Center for Food Safety and Applied Nutrition (2013), *Guidance for Industry: Frequently Asked Questions About Medical Foods*; Second Edition, August 2013.

Zhong Y, Cohen JT, Goates S., Luo M., Nelson J., Neumann P.J. (2016), The Cost-Effectiveness of Specialized Oral Nutrition Supplementation for Malnourished Older Hospitalized Patients, *Applied Health Economics and Health Policy*, 2016: 1-9.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 13 de diciembre de 2017.

Diputado Elías Octavio Íñiguez Mejía (rúbrica)

QUE ADICIONA UN PÁRRAFO PRIMERO AL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ROSALINA MAZARI ESPÍN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

La suscrita, diputada Rosalina Mazari Espín, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta asamblea la presente iniciativa, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

La presente iniciativa tiene como punto medular el reconocimiento del derecho a la vida y la integridad per-

sonal de forma directa y expresa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por las razones que a continuación se expresan, y en el sentido que más adelante se precisa.

I. Situación actual sobre el derecho a la vida e integridad personal y su respeto.

Actualmente en México existe una grave violación a los derechos a la integridad personal y a la vida, se aprecia una tendencia a la pérdida del respeto a la vida de todo ser humano, así como la aquiescencia para decidir sobre la vida e integridad personal de los más vulnerables o en manos de terceros.

Los derechos a la integridad personal y a la vida se deben respetar a toda persona humana por el hecho de serlo y éstos deben ser reconocidos y garantizados por el Estado sin ninguna discriminación social, económica, jurídica, política, ideológica, cultural, sexual o de ningún otro tipo.

El Estado mexicano tiene el deber de abstenerse de entablar una conducta que dé lugar a la privación arbitraria de la vida; que implique un daño deliberado o prevenible que pueda resultar de un acto u omisión por parte de un tercero o del Estado, que va más allá de la lesión a la integridad corporal, mental o amenaza a la misma.

La violencia y la criminalidad en el país durante los últimos años han lacerado profundamente a la sociedad mexicana en su conjunto. Como tales son manifestaciones extremas de un fenómeno que a pesar de su trascendencia y transversalidad no se ha analizado a profundidad y tampoco atacado de raíz. En nuestro país se ha instalado de forma progresiva una cultura de muerte e invisibilidad del respeto al otro.

Sobre esta situación conviene ver las estadísticas sobre la vulneración de la vida del ser humano, la integridad personal, así como la violencia y situaciones patológicas en el daño a este derecho y su irracionalidad para amenazar al instinto de conservación.

La cifra de homicidios asociados al crimen organizado es devastadora: 57 mil 410 muertos en conflictos asociados al crimen organizado.¹ Esto se ha reflejado también en mediciones como la del índice de Paz Global 2014, elaborado por el Instituto para la Economía

y la Paz (IEP)², en el que México se ubicó en el lugar 144 de 162 países en el mundo de acuerdo con su tranquilidad y violencia. Este índice es la principal medida mundial de la paz global y evalúa el actual conflicto nacional e internacional, la seguridad en la sociedad y la militarización en 162 países teniendo en cuenta 22 indicadores. El estudio refiere que el costo de la violencia en nuestro país sólo en 2015 se estimaba en USD 221,435, 321,551.00 dólares.

El Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS, en sus siglas en inglés), en su informe anual, situaba a México como el segundo país más violento del mundo, con 23.000 asesinatos, solo por detrás de Siria, con 50.000 y antes que Afganistán e Irak, con 17.000 y 16.000 respectivamente.³ El informe solo analiza los países en los que el organismo considera que existe un conflicto. “Para dar idea de cómo los estados de México son más seguros o peligrosos, se han comparado con las estadísticas de delincuencia de otros países”, expone “The Economist”⁴. El recrudecimiento va en aumento y 2017 ya se ve como el año más violento. El mes de marzo fue el que más homicidios dolosos registró (en 20 años).⁵

Caso especial en México son los feminicidios, que aumentaron 46%. Los últimos diez años (2007-2016) fueron asesinadas 22 mil 482 mujeres en las 32 entidades del país, revelan cifras del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)⁶. Es decir, cada cuatro horas, en promedio, ocurrió la muerte violenta de una niña, joven o mujer adulta. Las causas: mutilación, asfixia, ahogamiento, ahorcamiento o bien degolladas, quemadas, apuñaladas o por impactos de bala.

El Estado de México registró 1,045 homicidios de mujeres en los últimos tres años⁷. Le siguen Guerrero, Chihuahua, Ciudad de México, Jalisco y Oaxaca, con 512, 445, 402, 335 y 291 asesinatos de mujeres, respectivamente, en el mismo periodo.

Según un estudio realizado por el Programa Universitario de Derechos Humanos de la UNAM, en México la ola de violencia que se agudizó en 2012 contra las mujeres en distintas entidades “no sólo refuerza la clasificación del G-20, [sino que] también evidencia lo peligroso que sigue siendo ser mujer en este país”⁸. De acuerdo con una encuesta nacional de Parametría, dos de cada cinco entrevistados (40%) sabe de alguna mu-

jer maltratada física y emocionalmente, y una proporción similar (35%) también conoce a algún familiar o amistad del género femenino que sufre violencia en el hogar. En menor medida, 29% de la población tiene alguna conocida que ha sido discriminada por su género; 21% ha sabido de casos relacionados con acoso sexual; 12% ha oído de mujeres violadas y/o asesinadas; y uno de cada diez encuestados asocia situaciones de abandono (11%), desaparición (8%), y/o privación de la libertad (7%) con alguna de las mujeres de su círculo social más cercano.⁹

En adición, México es el segundo país con mayor índice de crímenes por homofobia en América Latina, sólo superado por Brasil¹⁰. De acuerdo con la relación de crímenes por homofobia documentada por Letra S Sida, Cultura y Vida Cotidiana AC, en los últimos 20 años (1995-2015), se han registrado 1,310 asesinatos por homofobia.¹¹ Sin embargo, algunas estimaciones indican que puede haber un subregistro en que por cada crimen denunciado se cometen otros dos.

En otro índice, México se encuentra entre los 10 países donde ocurre el mayor número de muertes por accidentes de tránsito: alrededor de 16 mil decesos al año, según las estadísticas oficiales; pero el Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes (Conapra) estima que, debido al subregistro de información, la cifra asciende, en realidad, a unas 24 mil muertes.¹²

Las estadísticas señalan que cada año ocurren unos 470 mil accidentes que, si bien involucran una diversidad de factores, instituciones de salud y vialidad afirman que 90% de esos eventos se pueden prevenir. Los datos de Conapra contenidos en un informe del Observatorio Nacional de Lesiones indican que los accidentes viales son la primera causa de muerte en los individuos de 5 a 34 años de edad y representan la segunda causa de orfandad en el país. Además de los 24 mil muertos, el saldo anual es de 750 mil heridos graves y más de 39 mil que quedan con alguna discapacidad.¹³

El panorama sigue evidenciando tragedia para el país. En los últimos 6 años se incrementó el número de suicidios, 87 por ciento en adolescentes de 15 a 24 años y 48% en jóvenes entre 25 y 34 años. En el 2011 según el INEGI¹⁴, de los 5,718 suicidios del 2011; 1,775 involucraron adolescentes de entre 15 a 24 años y 1,275 a jóvenes de 25 a 34 años, colocándose como la décimo cuarta causa de muerte en nuestro país.

Del total de suicidios ocurridos en 2013, 81.7% fueron consumados por hombres y 18.2% por mujeres. El ahorcamiento, estrangulamiento o sofocación es el principal método de suicidio (77.3%). El principal lugar donde ocurren los decesos es dentro de la vivienda particular (74%).

El suicidio es un problema multifactorial, que resulta de una compleja interacción de factores biológicos, genéticos, psicológicos, sociológicos y ambientales¹⁵; sin embargo, la OMS señala que la prevención y el tratamiento adecuado de la depresión, abuso de alcohol y otras sustancias, así como de quienes han intentado suicidarse, permite la reducción de las tasas de suicidio.¹⁶ México actualmente ocupa el deshonroso cuarto lugar de países con los índices más altos de suicidios en América Latina. En el 2000 se suicidaron dos mil 736 personas, pero la cifra ha ido en aumento: en el 2001 el número creció a 3 mil 89 y en el 2002 se mataron 3 mil 160; en el 2003 se mataron 3 mil 327 mexicanos, además de que 222 personas intentaron suicidarse.

Sin embargo, Oscar Sánchez Guerrero, psiquiatra e investigador de la Facultad de Psicología de la UNAM, dijo al diario La Crónica de Hoy que la cifra puede aumentar drásticamente porque hay un subregistro. Afirma que muchas muertes no son atribuidas al suicidio, sino a accidentes automovilísticos o a intoxicaciones, “pero quién nos asegura que esas personas no estaban pasando por un cuadro depresivo y atentaron contra su vida”. “El suicidio es un problema serio en nuestro país, pues se ha convertido en la segunda causa de muerte entre los jóvenes mexicanos, después de los accidentes automovilísticos”, afirmó el investigador.¹⁷

La tortura¹⁸ y la desaparición forzada están fuera de control y son una constante en México, señala amnistía internacional¹⁹. 184 fosas clandestinas han sido localizadas por la Procuraduría General de la República (PGR) de enero de 2010 a junio de 2015, a nivel nacional. En ellas fueron encontrados y extraídos restos que corresponderían a 573 víctimas. Por su parte el periódico Milenio señala que en los últimos años se han encontrado 785 restos humanos en México.

También existe un grave problema de violencia hacia autoridades, candidatos y activistas municipales. Desde 2007 a octubre de 2014 se ha contabilizado el asesinato de 82 alcaldes, 64 funcionarios municipales, 13

candidatos y 39 líderes y activistas políticos. De 2006 al 2017 han sido asesinados 43 sacerdotes.²⁰ Lo anterior, aunado a las amenazas, secuestros y desapariciones, cuyo número de víctimas llega a 441.²¹

Es de destacar que muchos de los escenarios de violencia requieren y dependen del tráfico de armas, de acuerdo con el estudio de tráfico de armas. El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados y la Procuraduría General de la República (PGR) han identificado que unas 2 mil armas se introducen de manera ilegal de Estados Unidos a México cada día. Señalan también que de los 15 millones de armas circulantes en México hasta 2011, 85% es ilegal, es decir, 12 millones 750 mil son del mercado negro.

Si tomamos en cuenta además que de acuerdo con el Estudio Global sobre Homicidio 2013, elaborado por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, de los homicidios registrados en América, 66% ocurre por arma de fuego, tenemos una clara relación causa-efecto en la ola expansiva de violencia en nuestro país.

Los escasos avances que México ha tenido en creación de infraestructura y leyes, ha sido por recomendaciones de instancias internacionales y, en menor medida, órganos locales, en materia de derechos humanos. Pero sólo se han centrado en temas que sobresalen en la opinión pública.

Todo lo anterior nos muestra que el valor de la vida del ser humano está siendo subvaluado, ya sea por terceros o personalmente.

No es posible garantizar el derecho a la vida, sin el reconocimiento de ese valor básico por cada persona. Los derechos deben ser aceptados y armonizados en la propia personalidad de los ciudadanos como un bien a proteger, buscando maneras pacíficas, alternativas de enfrentar situaciones que pudieran atentar contra ella. **La vida del ser humano debe ser protegida en todas sus etapas; hacer diferencia entre ellas conlleva implícitamente un sesgo de discriminación arbitraria y sujeta a factores de poder imperantes en cada situación.**

Sin embargo, se deja en la invisibilidad y al arbitrio de terceros, temas sobre la vida del ser humano en las eta-

pas inicial y final, por desconocimiento e ignorancia del tema.

Ante esta situación de crueldad sin precedente y atavismo de violencia, surge una indignación generalizada que se traduce en expresiones, movimientos y en una exigencia de justicia hacia las autoridades que no puede ser desoída. Sin embargo, ese voluntarismo por loable que sea corre el peligro de dejar de percibir las causas estructurales del problema. Es necesario pensar en la fortaleza de las actitudes, estructuras e instituciones y en un primer lugar en los principios de los cuales debemos derivarlas.

Por ello hay que hacer una afirmación de fondo a favor de la vida y un rechazo a la privación arbitraria de la vida del ser humano. Es necesario que se construya desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de forma clara y entendible y, de ahí parta el basamento jurídico y políticas públicas, no al revés.

El derecho a la vida del ser humano, es un derecho fundamental que no debe ser interpretado de manera restrictiva. Se refiere al derecho de las personas a estar libres de actos u omisiones arbitrarias que tengan por objeto causar su muerte prematura.

Sobre esa base constitucional, todas las autoridades, empresas y sociedad civil, deben adoptar medidas razonables y positivas en favor de la vida de todo ser humano, la integridad personal y, como consecuencia, de sus derechos derivados y transversales.

Es deber de todos proteger el derecho a la vida de todo ser humano y su integridad personal, para que se adopten medidas especiales de protección frente a las personas en situación de vulnerabilidad, cuyas vidas han sido expuestas a un riesgo inminente, debido a amenazas específicas o a patrones preexistentes de violencia.

II. Justificación de la Reforma

Primero que nada, la vida no sólo se puede ver desde la parte jurídica (deontológica). Es un deber abordarla también desde la parte científica-biológica (ontológica), toda vez que somos vivientes humanos, con diferencias propias con otras especies, derivadas de nuestra esencia y existencia.

En este particular, es propio acotar la realidad como lo señala la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH):

Para efectos de la interpretación del artículo 4.1, la definición de persona está anclada a las menciones que se hacen en el tratado respecto a la “concepción” y al “ser humano”, términos cuyo alcance debe valorarse a partir de la **literatura científica**.²²

Estamos totalmente de acuerdo con ello, ya que muchas circunstancias se van transformando cuando la evidencia científica va develando la realidad, ya que la ciencia va estableciendo criterios sólidos, sin la posición de consenso, ni la creencia sobre la base de concepciones intelectuales más o menos lógicas o ideológicas subjetivas, sino sobre hechos contrastados experimentalmente y demostrados empíricamente.

Al respecto, el artículo 4.1, de la Convención Americana de Derechos Humanos establece: “Derecho a la Vida 1. Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente.”

Por lo anterior, ese derecho fundamental se deberá abordar de forma objetiva y a partir de la evidencia científica actual, respetando el principio de exhaustividad y evolutivo de los derechos humanos.

En primer momento, el término concepción se utiliza desde tiempos inmemoriales en el lenguaje coloquial, y describe el momento en que inicia la vida de un ser humano. Posteriormente, el término pasó al lenguaje médico-científico. William Harvey²³ y Riesgo Le-Grand²⁴ previo al descubrimiento de la fertilización, se refieren al inicio de la gestación con este término.

“El reconocimiento de que cada ser humano inicia su existencia individual como una simple célula es una sólida base para investigar la génesis del ser humano”.²⁵ En 1980, Roberto Cruz Cake, así lo define: “Por tanto la idea de la concepción de un ser humano está directa e inequívocamente relacionada con el comienzo de su vida. La concepción es un acto, un momento, donde se efectúa un proceso biológico denominado fecundación. La fecundación se define como la fertilización de un óvulo mediante un espermio. Es decir, la unión de un gameto masculino con otro femenino”.²⁶

Este artículo escrito apenas 11 años después de la Convención Americana de Derechos Humanos, refleja bien la evidencia del conocimiento científico de la época. Igualmente se opina en publicaciones recientes: “Este proceso que se ha llamado fertilización, representa el inicio de la vida de un nuevo individuo humano”.²⁷

El término concepción es utilizado en la ciencia, tan solo en la base de datos del PubMed²⁸ en los títulos de artículos médico-científicos, aparecen más de tres mil referencias, y no digamos sus términos derivados.

También es esclarecedor el significado etimológico del verbo concebir: “Unir dos o más entidades para crear una tercera distinta a las anteriores”.²⁹ La respuesta es evidente y demuestra de manera literal que la concepción se da al momento de la fecundación, pues en la implantación ya no se crea nada nuevo. En general la bibliografía médica-científica, establece como sinónimo concepción, fertilización y fecundación.³⁰

En ese sentido, si se busca “inicio de vida humana” en libros de embriología, todos coinciden en que el inicio es la fecundación.

Actualmente la embriología³¹, la genética, la epigenética, la proteómica y la biología del desarrollo nos muestra de forma irrefutable que desde la interacción de los gametos (singamia) nos encontramos ante una nueva realidad ontológica, un nuevo individuo de la especie humana³² en desarrollo³³. Sostener lo contrario no se soporta en lo más mínimo desde un punto de vista científico y por lo cual negar su humanidad al embrión humano, también lo sería para una semilla de una planta, un huevo de ovíparo o embrión de mamífero, mismos que en muchas ocasiones se encuentran protegidos por la normatividad, desde ese mismo estadio, por lo cual sería discriminatorio desproteger al embrión humano y no reconocerle su derecho a la vida.

Tampoco se puede establecer que la vida humana empieza con la implantación en el útero, puesto que puede presentarse, a través de técnicas *in vitro*³⁴ o incluso embarazos extrauterinos (ováricos, tubáricos o peritoneales), desarrollo embrionario varios días más allá de la fecha en que se da la implantación, bajo condiciones normales *in vivo*, en la cual intervienen terceras personas, donde se deben brindar los medios adecuados para su desarrollo, previo a su implantación, hecho

que confirma al embrión humano como una nueva corporeidad humana perfectamente identificable, y que no es parte del cuerpo de la mujer gestante³⁵.

Por otro lado, todavía nos encontramos en un momento donde la ciencia jurídica avanza con estándares decimonónicos en su análisis a través de peritajes y *amicus curiae*, que en muchos sentidos conlleva intereses de una ideología. En ese sentido, se tiene que corroborar con lo que la ciencia actual ya tiene cómo un estándar sólido y consolidado.

En esta línea y toda vez que sobre el derecho a la vida humana en su inicio, la Convención Americana es la más proteccionista, ya que establece su salvaguarda desde el momento de la concepción y de conformidad con las reglas de interpretación, primero se tiene que abordar qué se entiende con el término “concepción” ya señalado líneas atrás desde la bibliografía médica y biológica.

Es de aclarar que la Convención Americana no definió el término concepción, sin embargo, fue un tema ampliamente debatido. Los delegados de Brasil y Costa Rica proponían eliminar este punto del documento final, sin embargo, el Presidente de la Convención, señor Gonzalo García Bustillos, en su calidad de representante de Venezuela, defendió el tema afirmando que: “en cuanto al derecho a la vida, desde el momento de la concepción del ser humano, no puede haber concesiones y que juzga inaceptable una Convención que no consagre dicho principio”. Al final, el punto fue aceptado por mayoría sin modificaciones³⁶.

El negar los acuerdos establecidos en la convención, interpretaciones regresivas, o ideologías contrarias a los hechos y avances científicos, es actualizar un acto arbitrario e injusto.

La simple lógica nos afirma que cada viviente es necesariamente individuo de la especie que le dio origen; por tanto, el ser que proviene de un hombre y una mujer humana, tiene que ser un ser humano. La ley ontogénica también apunta que en los organismos pluricelulares el inicio es unicelular y que el desarrollo siempre va de lo simple a lo complejo. Así, todo ser humano inicia de esta forma.

Es importante señalar que todos los libros de biología del desarrollo y embriología, utilizados para la ense-

ñanza en las carreras de Medicina y Ciencias de la Salud en todo el mundo, sitúan el origen de la vida humana en la activación del óvulo fecundado. Este hecho es de suma importancia, pues de no aceptarse debería entonces acusarse a las Facultades y Escuelas de Medicina de estar preparando a sus profesionistas con conceptos erróneos, entre otros:

– Cigoto: Célula totipotente de gran especialización que constituye el inicio de todos los seres humanos, como individuos únicos. Contiene cromosomas y genes que se derivan de la madre y el padre.³⁷

– “Todos los animales superiores comienzan sus vidas a partir de una sola célula, el óvulo fecundado (cigoto). El cigoto representa el punto inicial en la historia de la vida u ontogenia del individuo.”³⁸

– “El desarrollo humano comienza en la fecundación por la unión de espermatozoide y el ovulo. Esta unión produce un cigoto, este es el inicio o comienzo de la vida de un nuevo ser humano.”³⁹

Más aún, ahora con la intervención biotecnológica, se puede establecer que una definición más reciente sobre un embrión humano es una entidad discreta que procede: de la fertilización de un ovocito humano por un espermatozoide de la misma especie, o bien por cualquier otro proceso que conduzca al desarrollo organizado de una entidad biológica con un genoma nuclear humano o un gen ama humano alterado que tiene la potencialidad de desarrollarse hasta, o más allá, del estado en que aparece la estría primitiva, hasta alcanzar las 8 semanas de desarrollo tras la primera división mitótica.⁴⁰ Esto mismo se acredita en la resolución del Tribunal europeo: “Constituye embrión humano todo óvulo humano a partir del estado de la fecundación, todo óvulo humano no fecundado en el que se haya implantado el núcleo de una célula humana madura y todo óvulo humano no fecundado estimulado para dividirse y desarrollarse mediante partenogénesis, o cualquier técnica que produzca un desarrollo embrionario u ontológico humano,”⁴¹ previniendo casos a futuro.

Ahora bien, actualizándose la afirmación que se establece en la Convención Americana de Derechos Humanos, que establece en su numeral 1.2: “Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano”.

En ese sentido, si bien es cierto que se establecen **definiciones sobre la misma realidad humana: embrión, feto, niño o niña, adolescente, joven, adulto, etcétera, es sólo y exclusivamente para determinar un rango de desarrollo dentro del mismo individuo, pero es para establecer un parámetro de estudio, ya que la vida es un continuo, no puede haber un salto ontológico de pre-humano a humano, siempre somos los mismos**, pero manifestando las condiciones propias de cada etapa de desarrollo, y para que dicho desarrollo sea lo más humano y congruente, se deberá ofrecer los medios más adecuados para su salud.

En éste sentido, la medicina ha ampliado su ámbito de cuidado desde el claustro materno; actualmente la programación fetal y la teoría de Barker ⁴², establecen que hay suficiente evidencia que avala el concepto de que: “la salud, que disfrutamos el resto de nuestra vida, está determinada, en gran medida, por las condiciones en las que nos desarrollamos dentro del claustro materno”. Donde “Programación” es la palabra clave para determinar: salud o enfermedad, durante nuestra estancia en el útero materno.⁴³

Hay evidencias suficientes para considerar que la programación de la salud para el resto de la vida, se realiza de acuerdo con las condiciones en que se da nuestra estancia en el útero materno, siendo esto igual de importante que nuestra carga genética que determinará nuestro desempeño mental y físico del resto de la vida⁴⁴. Actualmente, incluso, se está viendo que se debe establecer una homologación de nutrientes en las placas de Petri para el desarrollo embrionario in vitro.

Ahora bien, sobre la viabilidad⁴⁵ (que tiene probabilidades de llevarse a cabo o de concretarse gracias a sus circunstancias o características) del ser humano, es circunstancial mientras se le otorguen los medios necesarios para su correcto desarrollo, salvo factores ajenos y naturales que la puedan condicionar (patología incompatible con la vida extrauterina), pero el intervenir por medio de un acto humano, es un abuso en caso de que no sea racional y proporcional, en particular arbitrario, actualizándose el injusto legal del pacto que nos ocupa.

Dicho lo anterior, la mejor inversión para todo ser humano en todas sus etapas, es brindarle los medios más adecuados necesarios para el resto de su vida, e incluso hasta el final de su vida, invirtiendo en una salud más adecuada, evitando y previniendo posibles enfer-

medades, que muchas de las cuales son incapacitantes, ahorrando gastos en este rubro, e invertirlos en otras circunstancias de la vida.

Aún más, en medicina donde se salvaguarda la salud, la integridad personal y la vida de todas las personas, se avanza en la medicina fetal, donde la introducción de ultrasonidos, permiten ver al feto y considerarlo como un paciente.

Como ejemplo, se puede ver que desde 1963, se consigue con éxito la primera transfusión de sangre directamente al feto.⁴⁶ Fue la primera vez que se demostró que el feto era susceptible de diagnóstico y tratamiento y, por tanto, con derecho a ser considerado un paciente. En 1970, Scrimgeour introdujo el concepto de fetoscopia en la medicina prenatal.⁴⁷ The Fetal Treatment Program at the University of California, dirigido por Harrison, Golbus y Filly, trabajó durante los años setenta para establecer las directrices que se debían tener en cuenta en todo procedimiento prenatal.⁴⁸

En 1992, la International Fetal Medicine and Surgery Society (IFMSS)⁴⁹ -un foro para cirujanos, perinatólogos y otros profesionales de la salud, orientado a compartir experiencias de trabajo-, sociedad que se hace cargo de la revista Fetal Diagnosis and Therapy, publicó un artículo en la Revista Journal of American Medical Association, que lleva por título "The fetus as patient: Ethical issues"⁵⁰, donde se sugiere una lista de 33 enfermedades congénitas susceptibles de tratamiento en la fase fetal, siete de las cuales se resolverían con cirugía intrauterina⁵¹.

A mayor abundamiento, el manual de obstetricia Williams Obstetrics define **al feto como paciente, con total derecho a ser tratado.**⁵² **En resumen, se define al feto como paciente, no en términos de viabilidad, sino como aquel individuo susceptible de observación científica cuyas dolencias son pasivas o susceptibles de diagnóstico y tratamiento.**⁵³

Los avances de la ciencia revelan una mejor atención desde el inicio de la vida humana, y negar lo que la evidencia científica revela, sobre un criterio idealista, es completamente falso y voluntarista. Con el adjetivo voluntarista nos referimos a la mentalidad de los que, con su conducta y con sus palabras, están gritando: esto es así porque lo digo yo, y además estoy orgulloso de carecer de argumentos racionales.

De lo anterior se desprende que el embrión y el feto humano es uno más de nuestra especie en su situación más incipiente, mismo que merece el debido respeto y reconocimiento de su humanidad, es ilógico que ni siquiera se quiera cuidar como especie protegida que tienen otras especies en su mismo estadio de vida, como semillas, larvas o huevos, cuando el ser humano tiene un valor especial denominado dignidad humana⁵⁴.

En este recorrido y como se desprende de la evidencia científica, el embrión es un nuevo individuo de la especie humana, y, actualizado bajo el principio *agere sequitur esse* (el acto sigue al ser), se demuestra que el ser humano se va actualizando en su forma, pero no así en su esencia.

Por último, es importante precisar que quienes sostienen⁵⁵ que el inicio de la vida humana parte en un determinado momento posterior a la fertilización obtienen conclusiones equivocadas. Al respecto se llegan a sostener las siguientes posturas:

1. La anidación es acto determinante del comienzo de la vida, dado que un embrión no tiene ninguna posibilidad de supervivencia si la implantación no sucede.⁵⁶

Este es un argumento inaceptable, porque la implantación es un suceso en el tiempo del embrión para su desarrollo, mismo que puede ser de forma natural o implantado por técnicas de fertilización humana asistida, no el origen de la vida humana. Nadie puede discutir que la primera célula que surge de la fertilización y si proviene de la unión de gametos humanos, es de la especie humana. Afirmar que el embrión preimplantatorio solamente tiene derecho a la vida al lograr la implantación carece de fundamento científico para determinar que solamente en ese momento tiene las condiciones que lo acreditan como ser humano, pues la calidad de ser humano se tiene por su genoma, el cual existe desde la singamia, en el proceso de formación del cigoto u óvulo fecundado. La implantación en este momento solamente representa una forma de sustentabilidad de la vida del embrión, la cual no ha podido ser superada actualmente por las técnicas de reproducción asistida y que posiblemente se realizará con el avance de la ciencia; por tanto, el embrión es humano desde su concepción o fertilización y este hecho no cambia en ningún momento de la vida de ese sujeto en ninguna de sus etapas de desarrollo, intra o extra uterinos.

2. Para otros⁵⁷, el individuo humano comienza a serlo después del día 14, porque sólo después de estos días se completa el proceso de la anidación y está formada la estría primitiva. La estría primitiva es inicio del desarrollo de sistema nervioso no de nutrición ni protección y, porque sólo a partir de esta fecha se está seguro de que no se produzcan gemelos. Esta consideración parece indicar que hasta momentos anteriores no habría suficiente vida porque sólo la estría primitiva permite que se formen órganos con funciones específicamente humanas.

Para responder a esta corriente, debemos notar que la estría primitiva forma parte de un proceso de desarrollo que comenzó con la fertilización.⁵⁸ Y porque “el hecho de que un individuo se vaya a dividir más adelante en otros dos individuos, que se vaya a duplicar, no obsta para que antes de dividirse sea único individuo”⁵⁹, así, también no existe razón para retrasar hasta el día 14 la consideración del individuo que no vaya a dividirse. Sería generalizar excepciones y no tener en cuenta que la gemelación acontece en casos extraordinarios. En el caso de que se produzcan embriones gemelares, ambos siguen teniendo genoma humano y por tanto pertenecen a la especie humana. Hasta ahora no hay sino teorías de formación gemelar y no se sabe científicamente cómo se producen, pero el hecho es que todo embrión humano, es humano.

3. Algunos más afirman⁶⁰ que no hay un individuo humano hasta que no esté configurado el sistema nervioso central y realice sus funciones. Así se hace depender el inicio de la vida de las funciones de estos órganos y porque el criterio científico de la muerte humana, admitido con carácter universal, es la muerte cerebral. Estos autores llegan a la conclusión de que sólo aparece vida humana cuando estos órganos funcionan.

Cabe decir aquí que la propia formación del sistema nervioso es una demostración de la continuidad del proceso del desarrollo humano y que el ser humano se define por lo que es y no por lo que puede hacer. También el hecho comprobable de la continuidad orgánica nos ayuda a entender cómo el ser humano a lo largo de su biografía cambia físicamente sin dejar de ser el mismo individuo. Estas distinciones de desarrollo son arbitrarias, porque el proceso de desarrollo del embrión es continuo siempre en el mismo sujeto. El tener esbozos de sistema nervioso no lo hace más humano, sino

solamente actualiza otra más de sus funciones, **es humano, por su genoma humano.**

Por tanto, con la fundada aportación de la ciencia, “hoy no hay argumentos para discutir la condición de la vida humana a partir del cigoto, simplemente porque no hay genes de primera, segunda, o tercera categoría para definir la vida en función de unos o de otros”.⁶¹ El cigoto es un ser humano actual en la primera fase de su existencia. Esta afirmación es importante a la hora de valorar la vida humana y su protección jurídica.

Retomado el término dignidad humana, señalado previamente, es de precisar que se es “alguien” y no meramente “algo”. **“La dignidad humana es un valor supremo, irreductible y absoluto, propio de la condición personal.** En efecto, “dignitas est de absolute dictis”, la dignidad corresponde a lo que se afirma de manera absoluta, es decir, aquello que es principio o punto de partida por surgir desde sí mismo, por apoyarse en sí.”⁶²

El ser que soy y que se auto revela como “digno”, como no instrumentalizable, permite que mi razón práctica descubra un imperativo categórico concreto como norma primaria para la vida moral. Este imperativo fue enunciado de manera explícita por primera vez por Emmanuel Kant; con gran agudeza nos expone lo siguiente:

“Suponiendo que hubiese algo cuya existencia en sí misma posea un valor absoluto, algo que como fin en sí mismo pudiera ser un fundamento de un posible imperativo categórico, esto es, de una ley práctica. Yo sostengo lo siguiente: el ser humano y en general todo ser racional existe como un fin en sí mismo, no simplemente como un medio para ser utilizado discrecionalmente por esta o aquella voluntad, sino que tanto en las acciones orientadas hacia sí mismo como en las dirigidas hacia otros seres racionales el ser humano ha de ser considerado siempre al mismo tiempo como un fin. Todos los objetos de la inclinación sólo poseen un valor condicionado, si no se dieran las inclinaciones y las necesidades sustentadas en ellas, su objeto quedaría sin valor alguno. Pero, en cuanto a fuentes de necesidades, las inclinaciones mismas distan tanto de albergar un valor absoluto para descartarlas por ellas mismas, que más bien ha de suponer el deseo universal de cualquier ser racional el estar totalmente libre de ellas.”⁶³

El establecer tener una vida digna, es crear perjuicios cualitativos de personas: embriones, fetos, personas con discapacidad, inconscientes, en estado comatoso, Alzheimer, etcétera. Lo que muchos dirían que esas circunstancias no son formas de reconocer como vida digna o incluso que no son personas.

Si la diferencia es cuantitativa, nos encontraríamos con que el ser persona sería una propiedad (accidental) del ser mismo del cigoto o del recién nacido. Eso no querría decir más que dicho ser tendría que ser más que persona “pluspersona” (podría proponerse este neologismo) ya que nada da lo que no tiene. Y si fuera pluspersona sería más que persona por lo que tendría plusdignidad, más que dignidad. Ergo, estarían reconociendo la dignidad de la propia vida humana desde su origen. Si la diferencia fuera cualitativa, estaríamos afirmando una clara diferencia entre dos realidades radicalmente distintas. Así el problema de que un embrión o un neonato llegaran a ser personas sería del mismo tipo que si nos planteáramos, por ejemplo, la posibilidad de que un tomate llegara a ser un vehículo u otra cosa; desde luego sería imposible.

Sobre lo señalado, es de resaltar **la Recomendación 1046 del Consejo de Europa que afirma: “el embrión y el feto humanos deben ser tratados en todas las circunstancias con el respeto debido a la dignidad humana”**⁶⁴.

En este sentido, la Declaración Universal de Derechos Humanos enlaza los derechos inalienables con la **dignidad intrínseca** del hombre, al tiempo que el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos establecen que los derechos humanos derivan de la dignidad **inherente a la persona humana**.

En castellano, inherente significa -para la Real Academia de la Lengua⁶⁵, lo que por su naturaleza está de tal manera unido a otra cosa, que no se puede separar. E inherencia es la unión de cosas inseparables por su naturaleza. En inglés tiene el mismo significado según *The Oxford English Dictionary*⁶⁶ el más prestigioso de habla inglesa. Mismo criterio que acontece con el francés⁶⁷.

En esa tesitura, y siguiendo el principio evolutivo de Derechos Humanos, cabe destacar lo que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea resaltó en su sentencia del

8 de octubre de 2011⁶⁸ **“sería un grave atentado contra la dignidad humana, que se reconoce presente en el embrión”**. Más recientemente, el 27 de agosto de 2015 la Gran Cámara de la Corte Europea de Derechos Humanos emitió su fallo en el caso *Parrillo vs Italia* (Pdto. núm. 46470/11), mismo que tras revisar sus pronunciamientos previos, recordó que los **embriones humanos no pueden ser reducidos a posesiones**.

“Recapitulando, debe recalcarse que el embrión humano es condición necesaria o sine qua non para la vida de un individuo humano adulto con una dignidad inherente.”

No obstante, nos indica Michael Kloepfer: “Si en realidad la cuestión de un bien constitucional al máximo nivel tiene sentido, entonces éste es la vida y no la dignidad del hombre”⁶⁹. Sin embargo y como se ha descrito hasta ahora, y toda vez que es inherente, van de una forma consubstancial.

Por el lado del fin de la vida humana, se tiene que invertir en los cuidados paliativos, el acompañamiento y auxilio del sufriente, siendo lo más humano, proporcional y lógico, para no perder de vista el valor de la vida del ser humano, para así, brindar el apoyo, solidaridad y convivencia relacional, base del bien común de todo Estado democrático.

Esto es así, ya que en los países donde se impulsa lo contrario, se revelan repetidamente violaciones sobre la regulación de la eutanasia, los cuales han atentado contra el principio de autonomía que amparaba dichas acciones⁷⁰, por lo que no es posible eliminar el riesgo que en la práctica éstas no solamente demeriten el reconocimiento social y legal del valor de la vida, sino que banalicen ese mismo valor que siempre ha sido amparado jurídicamente.

Por tanto, la temática específica de los derechos humanos estará en función de los valores constituidos en una comunidad histórica concreta y de los fines que ella misma pretende realizar, “siempre que se respete como principio ineludible la propia esencia de la dignidad de la persona humana como el fin de sí misma, de otra forma no podríamos hablar del ser humano sino de cualquier otra cosa, aun cuando justa y útil.”⁷¹

Sobre este particular se reafirma lo señalado como dignidad ontológica, así mismo se coincide con Gó-

mez Máximo, quien señala: “**Con ello deseo manifestar que toda persona humana posee derechos por el hecho de serlo y éstos deben ser reconocidos y garantizados por el Estado sin ninguna discriminación social, económica, jurídica, política, ideológica, cultural o sexual. Pero, al mismo tiempo, quiero destacar que esos derechos son fundamentales, es decir, que se encuentran vinculados con la idea de dignidad de la persona humana.**”⁷²

Sobre lo explicado, se intuye que se habla de una dignidad objetiva, éste es el punto de partida; es decir, la dignidad inherente a la persona humana. Por eso se trata de derechos inviolables.

Al empezar a discriminar por cuestiones cualitativas o cuantitativas, como es la capacidad, autonomía, sentir, conciencia, etapa de desarrollo, podemos establecer criterios que discriminan a las personas, ejemplos históricos y recientes, son lamentables y sobran para ilustrar cómo a seres humanos adultos y capaces se les ha negado todo tipo de derechos y hasta la consideración de seres humanos, de personas o de normales. A los esclavos, los judíos, las mujeres, los homosexuales, los pertenecientes a cierta religión o raza, los niños, ancianos, etcétera, y actualmente se enfoca a los embriones, fetos, personas que tienen una discapacidad severa o en estado vegetativo, personas con enfermedades crónicas-degenerativas, etcétera, se les niega por distintos motivos, el calificativo de normales o se tienden a considerar como cosas, de modo que no son calificados como titulares de derechos. Reflexión que el filósofo R. Spaeman nos precisa: “El alguien nunca será algo”.⁷³

III. Valor Jurídico

El reconocimiento explícito de un derecho humano, y máxime el de la vida, es la actividad más noble que puede realizar un Estado, porque otorga esferas de protección a todas las personas y límites a terceras personas y a los poderes públicos.

El presupuesto indispensable de todo derecho es la vida; es la base anta lógica y condición de todos los demás derechos. Resulta que el derecho en general y los derechos humanos en particular, suponen la integración normativa de las relaciones humanas dentro del contexto social, y en virtud de su contenido justo, supone integrar los tres aspectos o elementos que se complementan en la experiencia jurídica, esto es, el aspecto

normativo (el derecho como norma), el aspecto fáctico (el derecho como hecho social) y el aspecto axiológico (el derecho como justo). En este supuesto, crear normas sin el fin de justicia, irracionales y justificantes sólo de nuestro actuar, sin sentido de una vida acorde con nuestra naturaleza humana y sus fines, sería como justificar la situación de violencia y la disposición de la vida arbitrariamente que estamos viviendo actualmente, imperando la ley del más fuerte, teniendo que considerar cuatro ejes esenciales en toda reflexión jurídica: el derecho inalienable a la vida, toda vez que de ella depende el ejercicio de los demás derechos, la igualdad de todos los seres humanos en dignidad, su condición personal y desarrollo biológico adecuado al estadio de su existencia y su autonomía para reflexionar y decidir libremente. Todo aquello que conculque, límite o anule cualquiera de estos grandes pilares, debe evitarse o contrarrestarse eficazmente.

En este contexto y siguiendo la línea argumentativa y substancial del derecho a la vida, se pueden citar, entre otros, los siguientes instrumentos que forman el corpus iuris de los derechos humanos de conformidad con la Convención de Viena sobre Derechos de los Tratados de 1969, donde es de destacar y tomar en cuenta el valor jurídico de que el valor jurídico de dichos instrumentos y su sentido, tales como:

Declaración Universal de Derechos Humanos

Artículo 3. “Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.”

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)

Artículo 6.

El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente.

El Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

El derecho de toda persona a la vida... (artículo 2).

Para el Convenio de la Unión Europea.

Toda persona tiene derecho a la vida (artículo 2-1).

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

Artículo 1... Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Artículo 1. Para los efectos de esta convención, persona es todo ser humano.

Artículo 4. Derecho a la vida

1. Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción.

Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente.

Sobre el artículo 4.1 de la Convención Americana, hay que precisar los errores en que incurrió la Corte IDH, en la resolución en el caso *Artavia Murillo y otros vs. Costa Rica* -y que muchos juristas de forma atávica, sin reflexión y contraste científico siguen-, que establece el derecho a la vida desde la concepción, por la cual determinó⁷⁴:

[...] la “concepción” en el sentido del artículo 4.1 tiene lugar desde el momento en que el embrión se implanta en el útero, razón por la cual antes de este evento no habría lugar a la aplicación del artículo 4 de la Convención”.⁷⁵

Sin embargo, éstas afirmaciones causan ambigüedad e inconsistencia con la ciencia y tecnología actual, ya que si bien es cierto es un supuesto acotado a la fecundación que se efectúa dentro del cuerpo de la mujer (fertilización intracorporea), también lo es que actualmente se puede realizar extracorpóreamente, y el embrión, producto de alguna técnica de fertilización humana asistida, queda al arbitrio de terceros, mismos que al no contar con regulación alguna que delimite su actuar, pueden intervenir de forma arbitraria, como puede ser: manipular genéticamente, realizar escisiones, híbridos interespecíficos, clonación y otras intervenciones que permita la ciencia y tecnología que puedan afectar o destruir esa nueva realidad de la especie humana. Y en su esencia biológica, es uno más de los nuestros en su etapa más incipiente, y dada su naturaleza humana, nada debe impedirle tener un reconocimiento jurídico.

Lo anterior, devela el craso error científico de la resolución de la Corte IDH, que lo que definió es más bien el embarazo y no la concepción.

Para la Organización Mundial de la Salud (OMS), el embarazo comienza cuando termina la implantación, que es el proceso que inicia cuando se adhiere el blastocito a la pared del útero (unos cinco o seis días después de la fecundación); dejándolo indebidamente en el plano jurídico, como cosa, rompiendo con la lógica, y sin criterio real y actual del momento que pasa de cosa a persona, criterio que ya quedó superado por los casos *Parrillo* y *Oliver Brüstle*, señalados con antelación, donde se actualiza el principio evolutivo y expansivo de los derechos humanos.

Es de destacar que incluso, la jurisprudencia constante y uniforme de la Corte IDH sobre el particular, se ha expresado en más de 12 casos.⁷⁶ Incluso, en el año 2012 ha sido reiterada en dos ocasiones⁷⁷, en específico, en dos casos ha estimado a los no nacidos como “hijos”⁷⁸ y “bebé”.⁷⁹

Sobre el interés superior de la niñez y para aclarar su defensa y reconocimiento, la Corte IDH de forma expansiva establece el contenido y alcance de los derechos humanos⁸⁰ y de las obligaciones contenidos en la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), a la luz de otras normas jurídicas; excluir cualquier interpretación que conduzca a engrosar las limitaciones a los derechos humanos permitidas en la CADH⁸¹, y dotar de eficacia los mecanismos procesales e institucionales interamericanos de protección de los derechos humanos⁸², sobre éste particular la UNESCO emite la Declaración de Mónaco: reflexiones sobre la bioética y los derechos del niño⁸³, donde en su Anexo 11, establece:

“1. Los orígenes del niño

• Todo niño es un ser singular y nuevo.

- Se debe velar por el respeto de la dignidad del embrión constituido in vitro para permitir la procreación en caso de esterilidad de la pareja o para evitar la transmisión de una enfermedad especialmente grave, y después por la del feto.

Cuando se utilizan datos genéticos y de medicina fetal se debe respetar el principio de no discriminación y no

se debe tener por objetivo la reducción o la eliminación de la diversidad humana o de los azares inherentes a la vida.”

Estableciendo una expansión del derecho de la niñez desde la etapa embrionaria (in vitro) y que se puede establecer su identidad genética desde el inicio de su existencia. Es importante resaltar, que la fertilización asistida en humanos empezó a tener efectos positivos tiempo después de la Declaración Universal, Pacto de Derechos Civiles y Políticos, Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como la Convención Americana y la Europea, esto se puede colegir con “el primer nacimiento de un bebé producto de la Fecundación in Vitro (FIV) que ocurrió en Inglaterra en 1978” y “en Latinoamérica, el nacimiento del primer bebé producto de la Fecundación in Vitro y la transferencia embrionaria fue reportado en 1984 en Argentina”⁸⁴, en México, se realizan desde hace más de 25 años, ya que desde 1988, nació la primera niña concebida en territorio mexicano por transferencia intratubárica de gametos (y estas técnicas todavía no se regulan). Por ello, “antes de la FIV no se contemplaba científicamente la posibilidad de realizar fertilizaciones fuera del cuerpo de la mujer”, supuesto que todavía no se había actualizado.

Ahora bien, sobre el interés superior de la niñez, la Convención Americana en su artículo 19. Derechos del Niño, establece: Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado. La Corte IDH, también señala que niñas y niños poseen los derechos que corresponden a todos los seres humanos -menores y adultos- y tienen además derechos especiales derivados de su condición, a los que corresponden deberes específicos de la familia, la sociedad y el Estado.⁸⁵

La observación General 5, Medidas generales de aplicación de la Convención de los Derechos del Niño; señala la necesidad de una perspectiva basada en los derechos del niño para garantizar la aplicación de la convención, sobre la base de los principios generales identificados por este órgano: interés superior del niño, no discriminación, **derecho a la vida**, a la supervivencia y al desarrollo.

Por otro lado, destaca la omisión del comité en el pronunciamiento del artículo 6.5 del Pacto, que establece:

“No se impondrá la pena de muerte por delitos cometidos por personas de menos de 18 años de edad, ni se la aplicará a las mujeres en estado de gravidez, mismo que se adminicula con el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), en su artículo 10: “Se debe conceder especial protección a las madres durante un periodo de tiempo razonable, antes y después del parto”.

En este instrumento internacional se da protección especial a la madre por su estado de gestación, para proteger de la mejor manera posible al natus y la conformación de la familia, mismo que se confirma con el acta U.N. Doc. E/C. 12/2000/4⁸⁶, relativa a la aplicación de dicho pacto, Observación General 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del pacto), que en lo conducente establece:

“II. Obligaciones de los estados partes...Obligaciones básicas...44. El comité confirma asimismo que entre las obligaciones de prioridad comparables figuran las siguientes: a) Velar por la atención de la salud genésica, materna (prenatal y postnatal) e infantil; [...]”

Por su parte en los instrumentos de protección de la niñez, se puede observar lo siguiente:

Declaración de los Derechos del Niño

Reconociendo que el niño es un ser humano que por su condición necesita incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento, de una protección y cuidados especiales, y del reconocimiento expreso de sus derechos, los Estados miembros de la ONU quisieron plasmar los Derechos del Niño en una declaración dedicada especial, expresa y exclusivamente a los niños, como el grupo de seres humanos más importante entre los hombres y mujeres del mundo, instando a los padres, a los hombres y mujeres individualmente y a las organizaciones particulares, autoridades locales y gobiernos nacionales a que reconozcan esos derechos y luchen por su observancia con medidas legislativas adoptadas progresivamente, proclamaron la Declaración de los Derechos del Niño, que protege la vida humana de los niños así:

[...] Considerando que el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento,

[...]

Convención sobre los Derechos del Niño

Preámbulo

[...]

... Teniendo presente que, como se indica en la Declaración de los Derechos del Niño, “el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento.”

[...]

Artículo 1

Para los efectos de la presente convención, **se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad**, [...].

Artículo 6

1 Los Estados Partes reconocen que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida.

2. Los Estados Partes garantizan en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño.

Por su parte, el Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en su artículo 2, establece: “El derecho de toda persona a la vida...”.

En resumen, se puede desprender de los instrumentos internacionales referidos que:

1. El derecho a la vida está reconocido como un derecho fundamental de toda persona humana;
- 2.- Es consustancial o inherente a toda persona humana;
- 3.- Se puede tomar como análogo persona, individuo y ser humano;
- 4.- En el caso de la niñez, se establece textualmente el reconocimiento jurídico desde antes del nacimiento, incidiendo para cualquier conflicto de derechos, prevalece su interés superior;

5.- La Convención Americana es el único instrumento jurídico que amplía el espectro de protección desde la concepción, y

6.- Se prohíbe la privación arbitraria de la vida.⁸⁷

Cabe resaltar que los tratados de Derechos Humanos son complementarios entre sí. Por ello la lectura debe ser unitaria, lo que permite llegar a la interpretación de cada derecho reconocido desde distintas perspectivas y con diferentes grados de acercamiento, siempre dentro de un sistema global. De lo contrario estaríamos admitiendo la posibilidad de contradicciones entre los mismos tratados, o bien la dispar incidencia de ellos sobre los derechos y garantías constitucionales que vienen a perfeccionar o complementar.

En tanto que complementarios entre sí, los tratados se perfeccionan entre ellos mismos, en el sentido del reconocimiento más pleno y perfecto del derecho en cuestión en una circunstancia determinada.

“La regla de la complementariedad de los tratados entre sí y con el texto constitucional es de especial trascendencia.”⁸⁸

Sin lugar a dudas el derecho a la vida ocupa un lugar especial en la nómina de los derechos fundamentales de la persona humana. Aun cuando la doctrina afirma que todos los derechos humanos tienen igual valora⁸⁹, al momento de examinar casos concretos de violaciones de este derecho, los órganos internacionales competentes no dudan en destacar el carácter específico del derecho a la vida.

En su observación general sobre el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Comité de Derechos Humanos lo calificó como:

“El derecho supremo respecto del cual no se autoriza suspensión alguna, ni siquiera en situaciones que pongan en peligro la vida de la nación.⁹⁰ Desde entonces el comité ha reiterado textualmente la frase: **“El derecho a la vida es el más esencial de estos derechos.”**⁹¹

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), de manera recurrente señala en sus sentencias vinculadas con este derecho, los parámetros de protección que deben adoptar los estados parte para hacerla efectivo:

“Este Tribunal ha señalado que el derecho a la vida juega un papel fundamental en la Convención Americana, por ser el corolario esencial para la realización de los demás derechos. Los estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho inalienable y, en particular, el deber de impedir que sus agentes atenten contra él. El cumplimiento de las obligaciones impuestas por el artículo 4 de la Convención Americana, relacionado con el artículo 1.1 de la misma, no sólo presupone que ninguna persona sea privada de su vida arbitrariamente (obligación negativa), sino que, además, a la luz de su obligación de garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos humanos, requiere que los estados adopten todas las medidas apropiadas para proteger y preservar el derecho a la vida (obligación positiva). Esta protección activa del derecho a la vida por parte del Estado no sólo involucra a sus legisladores, sino a toda institución estatal...”⁹²

La Corte IDH ha empleado un lenguaje más sutil y cuidadoso al abordar este tema, señalando: “Si el debido proceso legal, con su conjunto de derechos y garantías, debe ser respetado en cualesquiera circunstancias, su observancia es aún más importante cuando se encuentre en juego el supremo bien que reconocen y protegen todas las declaraciones y tratados de derechos humanos: la vida humana.”⁹³

De igual forma puntualiza que de la salvaguarda del derecho a la vida depende la realización de los demás derechos. **“Al no respetarse el derecho a la vida, todos los demás derechos desaparecen, puesto que se extingue su titular.”**⁹⁴

“El derecho a la vida es un derecho humano fundamental, cuyo goce es un prerrequisito para el disfrute de todos los demás derechos humanos. De no ser respetado, todos los derechos carecen de sentido. **En razón del carácter fundamental del derecho a la vida, no son admisibles enfoques restrictivos del mismo**”⁹⁵, y que “los estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho inalienable”.⁹⁶

De no ser respetado, todos los derechos carecen de sentido. En razón de dicho carácter, no son admisibles enfoques restrictivos del mismo. De conformidad con

el artículo 27.2 de la convención, este derecho forma parte del núcleo inderogable, ya que se encuentra consagrado como uno de los que no pueden ser suspendidos en casos de guerra, peligro público u otras amenazas a la independencia o seguridad de los Estados Partes.⁹⁷

Asimismo, es reiterado el párrafo siguiente en el cuerpo de la jurisprudencia emitida por la propia Corte IDH: “En virtud de este papel fundamental que se le asigna en la convención, **los estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones necesarias para que no se produzcan violaciones de ese derecho inalienable, así como el deber de impedir que sus agentes o particulares atenten contra el mismo.** El objeto y propósito de la Convención, como instrumento para la protección del ser humano, requiere que el derecho a la vida sea interpretado y aplicado de manera que sus salvaguardas sean prácticas y efectivas (effet utile).”⁹⁸

Por otra parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha sido enfática en el reconocimiento del carácter especial del derecho a la vida. En una decisión adoptada en 1996 de manera expresa puntualiza: (...) la Comisión Interamericana de Derechos Humanos debe destacar (...) que el derecho a la vida, entendido como un derecho fundamental de la persona humana consagrado en la Declaración Americana y en diversos instrumentos internacionales a escala regional y universal, tiene el status de *jus-cogens*.⁹⁹

“El concepto de *jus-cogens*” agrega la CIDH “se deriva de un orden superior de normas establecidas en tiempos antiguos y que no pueden ser contravenidas por las leyes del hombre o de las naciones.”¹⁰⁰

Según la CIDH, en una decisión más reciente: “El derecho a la vida es ampliamente reconocido como el derecho supremo del ser humano y condición sine qua non para el goce de todos los demás derechos.”¹⁰¹

La interpretación de conformidad por el artículo 31.1 de la Convención de Viena, del citado artículo 6.1 del PIDCP, consiste en que “se respete... (la) vida” de su titular. Ese es el “objeto y fin” de dicha norma, lo que significa que ella fue establecida para que realmente alcanzara, por ella perseguida y no para que quedara sin contenido.

En su segunda frase y luego de un punto seguido, este derecho estará protegido por la ley”. Y que “nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente”, es decir, de conformidad a lo que se entendía por arbitrariedad en la fecha de la convención y a lo se entiende aún ahora, es decir, que no sea un “acto o proceder contrario a la justicia, la razón o las leyes, dictado solo por la voluntad o el capricho.”¹⁰²

Por último, y toda vez que no es un derecho absoluto, cuando se encuentra en peligro este mismo, se deben establecer las excluyentes o eximentes de responsabilidad penal, adecuadas y proporcionales, como son la legítima defensa y el aborto con el mismo valor de protección.

Es oportuno destacar que en el sentido de la protección de la vida y la integridad personal, el aborto, considerado como un delito en contra de la vida humana, se debe buscar una pena conmutativa proporcional y racional, diversa a la privación de la libertad, por medio de la perspectiva de justicia restaurativa, ya que es una corresponsabilidad social, donde la maternidad siempre se debe atender con las mejores circunstancias y la prevención de los embarazos, deben ser de la forma más adecuada e informada, así mismo, todo abuso sexual, debe ser sancionado, perseguido y juzgado.

Será en estos supuestos excepcionales relacionados con el aborto, como lo es la existencia de un grave peligro para la vida de la muerte y/o el embarazo cuando es consecuencia de un hecho constitutivo de delito contra la libertad o intimidación sexual, donde las instituciones de procuración de justicia, salud y atención a víctimas deberán ser efectivas, en su actuación, para evitar toda consecuencia indeseable para la mujer, y ofrecer acompañamiento médico integral y sin ningún acto de criminalización o victimización.

Por su parte, la Comisión de Población y Desarrollo ¹⁰³ señala: “12...la reducción del recurso al aborto mediante el aumento y la mejora de los servicios de planificación familiar y, en los casos en que el aborto no sea ilegal, la capacitación y el equipamiento adecuados de los proveedores de servicios de salud y otras medidas para velar por que el aborto sea seguro y accesible, reconociendo que en ningún caso debe promoverse el aborto como método de planificación familiar o de prevención y tratamiento de las infecciones de transmisión sexual..”

De lo cual, resulta imperioso llevar a cabo una serie de políticas sociales de protección a la maternidad, así como ayudas específicas a aquellas mujeres que tienen dificultades para llevar adelante la gestación y se ven obligadas, en contra de sus deseos, a tomar la decisión de abortar por abandono, falta de recursos o presiones que suponen una auténtica situación de violencia.

La mujer que se enfrenta a la decisión del aborto, es siempre víctima de una situación de grave conflicto personal, es de justicia que no sea la mujer en solitario quien tenga que afrontar todas las dificultades que puede traer consigo la gestación.

El objetivo es proteger “la vida, tanto de la mujer como del no nacido, así como el buen desarrollo del embarazo y la resolución de conflictos”. Éste se lleva a cabo en un momento extraordinariamente delicado para la mujer embarazada: cuando ya ha manifestado su deseo de cometer un aborto, bien porque parece que su vida corre peligro, o bien porque el embarazo ha sido resultado de una agresión sexual.

En general, la legislación siempre debe tener en cuenta tres aspectos: garantizar la protección de todos los bienes jurídicos en cuestión, favorecer el bien posible y reducir el mal menor que es, a veces, inevitable.

El justiciable también tiene el deber de un recto y responsable ejercicio de equidad, prudencia, deliberación sosegada y de auténtica sabiduría práctica.

La Resolución 1607/2008 adoptada en Asamblea Parlamentaria por el Consejo de Europa, que advierte que la evidencia muestra que las estrategias y políticas adecuadas de salud sexual y reproductiva y de derechos, incluyendo la educación obligatoria para jóvenes en el área sexual y de relaciones, adecuada a su edad y con sensibilidad de género, **lleva a recurrir mimos al aborto.**

La legalización del aborto junto con las presiones sociales e ideología de algunos grupos, puede ser un factor de presión a la mujer y la maternidad, y al establecer un nuevo derecho, puede justificar una amenaza para el naciente y los médicos que cometerán el aborto.

Más bien como señala el Comité de los derechos del niño en su Observación General 15: “(...) D. Derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo y factores que determinan la salud del niño. (...) Entre los principales determinantes de la salud, la nutrición y el desarrollo del niño, cabe mencionar la realización del derecho de la madre a la salud y el papel de los progenitores y otros cuidadores. Un número considerable de fallecimientos de lactantes tiene lugar en el período neonatal, como consecuencia de la mala salud de la madre antes del embarazo, en el curso de este, después de él y en el período inmediatamente posterior al parto, así como de prácticas de lactancia natural. (...)”¹⁰⁴ Así, cumpliendo con la transversalidad de los derechos humanos, se debe buscar un beneficio de la mujer, en particular en su periodo de embarazo.

Y en el supuesto extremo, se debe buscar una justicia restaurativa¹⁰⁵, misma que es un proceso en el que las partes implicadas en un delito, determinan de manera colectiva las formas en que habrán de manejar sus consecuencias e implicaciones. Representa una respuesta evolucionada al crimen, que respeta la dignidad y la equidad de cada persona, construyendo comprensión y promoviendo la armonía social, a través de un proceso de sanación de las víctimas, los ofensores y la comunidad. Dicha respuesta se basa en virtudes como: sensibilidad, apertura, confianza, esperanza y sanación.

Por lo anterior, el Derecho a la Vida señalando su más amplio espectro de protección:

1. Se debe proteger desde la concepción o fertilización, como señala la Convención Americana y la evidencia científica;
2. Nadie puede ser privado arbitrariamente, es decir, sin razón o por un capricho;
3. Es el derecho sine qua non para el goce de todos los demás, y durante toda la existencia de la vida, por su dignidad inherente, y para todos los seres humanos, ergo personas, como establece el artículo 1.2 de la Convención Americana;
4. Toda vez que no es absoluto, se debe prever en la normatividad inferior como excusas absolutorias adecuadas y proporcionales.

En ese sentido, se estará reconociendo el derecho a la vida en la Constitución, como en la mayoría de las constituciones. Al día de hoy, todos los países que integran la Unión Europea reconocen explícitamente este derecho al igual que en el territorio americano¹⁰⁶, salvo Argentina que es omisa y Uruguay que lo hace en el contexto del debido proceso, todas las demás naciones reconocen el derecho a la vida textual y explícitamente en su constitución.

Considerando que el inicio de la declaración de derechos, el artículo 1o. constitucional, se ha vuelto un precepto definitorio de las condiciones de ejercicio del resto de derechos, la estrecha relación con la abolición de la pena de muerte, y que ésta se encuentra regulada en el artículo 22 constitucional, que se propone que sea en este numeral en donde reconozca el derecho a la vida.

Lo anterior, para hacer efectivo un derecho evidente y actual dentro del contexto de los derechos humanos, quitando de lado las ideologías o corrientes de opinión, y brindar una base normativa a los legisladores en particular, y en general a todos los operadores jurídicos.

Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un párrafo primero al artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriéndose los subsecuentes párrafos y fracciones.

Se propone adicionar un párrafo al artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriendo los subsecuentes párrafos y fracciones para quedar como sigue:

(...)

Artículo 22. Todas las personas tienen derecho a la vida y la integridad personal. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente. El Estado garantizará su protección desde antes del nacimiento, hasta su muerte natural, con la salvedad de las excusas absolutorias previstas por la legislación correspondiente.

Quedan prohibidas las penas de muerte (...)

I a la III (...)

Transitorios

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

Notas:

1 Fuente: <http://aristeginoticias.com/3108/mexico/van-mas-de-57-mil-asesinatos-en-lo-que-va-del-sexenio-gobierno-oculta-9-mil-zeta/>

2 <http://www.visionofhumanity.org/#page/indexes/global-peace-index/2014/Mex/Over>

3 https://elpais.com/internacional/2017/05/12/mexico/1494544594_966817.html

4 <https://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2012/11/comparing-mexican-states-equivalent-countries>

5 <https://www.telesurtv.net/news/2017-el-ano-mas-violento-del-gobierno-de-Enrique-Peña-Nieto-20170512-0030.html>

6 <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/10/22/1196308>

7 <http://www.economiahoy.mx/nacional-eAm-mx/noticias/7406635/03/16/Siete-mujeres-mueren-al-dia-en-Mexico-victimas-de-la-violencia.html>

8 Ver: Los peores países del G20 para ser mujer. Esglobal, 16 de abril de 2013.

[http://www.esglobal.org/lospeores-paises-del-G20-para-ser-mujer; Canada, el mejor país del G20 para ser mujer; India, el peor. Crónica, 14 de junio de 2012.](http://www.esglobal.org/lospeores-paises-del-G20-para-ser-mujer;Canada%2C-el-mejor-pa%C3%ADs-del-G20-para-ser-mujer;India%2C-el-peor-Cr%C3%B3nica%2C-14-de-junio-de-2012)

<http://www.cronica.com.mx/notas/2012/668637.html>

9 Ver:

file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Carta_Feminicidios.pdf

10 <http://www.explorat.org.mx/2013/01/la-homofobia/>

11 <https://sipse.com/mexico/mexico-segundo-lugar-nivel-mundial-crime-homofobia-20170512-0030.html>

12 Conapra estima que, debido al subregistro de información, la cifra asciende, en realidad, a unas 24 mil muertes.

13 Ídem.

14 Ver: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/suicidio2016_0.pdf.

15 Gutiérrez García, A.G. Contreras, C.M. & Orozco Rodríguez, R.C. (2006). El suicidio, conceptos actuales. *Salud Mental*, 29 (5)66-74,

<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=58229510>, 18 de Agosto de 2015.

16 OMS (2014), Prevención del suicidio. Un imperativo global,

http://www.who.int/mental_health/suicideprevention/world_report_20147/es/18 de agosto de 2015.

17 <http://incriminarte.blogspot.mx/2006/02/datos-sobre-el-suicidio-en-mexico.html>

18 Ver: http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/lib_TorturaMexicoUnaMirada.pdf

19 <https://www.amnesty.org/es/latest/campaigns/2015/10/stop-torture-mexico>.

20 <https://www.sdpnoticias.com/nacional/2017/11/02/incrementa-asesinato-de-sacerdotes-en-mexico>

21 G. Trejo y S. Ley, “Mexico’s Drug Wars and the Remaking of Local Order: Why Criminal Organizations Murder Local Officials”, por publicarse en A. Giraudy, E. Moneada y R. Snyder, *Subnational Analysis in Comparative Politics*. Aparecido en *Nexos*, número 446, febrero 2015, p. 30.

22 Sentencia (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Caso Artavia Murillo y Otros (“Fecundación in Vitro”) vs. Costa Rica, de 28 de noviembre de 2012, párrafo 176.

23 Harvey, William, *De Conceptione. Exercitationes Generatione Animalium*, Londres. 1651.

24 Le-Grand, Riesgo. *Tratado de Embriología*, Madrid, Tipografía Greco-Latina, 1848.

25 Cfr. Haeckel, Ernst. *The evolution of man*, Project Gutenberg, versión disponible en:

<http://www.gutenberg.org/etext/8700>. Consulta: 15-09-2015.

26 Cfr. Cruz Coke, Ricardo, Fundamentos genéticos del comienzo de la vida humana. en Revista Chilena de Pediatría. Vol.51 (2), 1980: pp. 121-124. Disponible en:

http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S037041061980000200006&script=sci_arttext, consulta: 14-09-2015.

27 Ventura-Juncá P & Santos M. The beginning of life of a new human being from the scientific biological perspective and its bioethical implications. Biol Res 44, 2011, pp. 201-207.

28 Principal base de datos de revistas médico científicas.

29 Diccionario de Etimologías de Chile. Disponible en

<http://etimologias.dechile.net>, consulta: 02-02-2015.

30 Cruz Coke, Ricardo, Fundamentos genéticos del comienzo de la vida humana, en Revista Chilena de Pediatría. Vol.51 (2), 1980: pp.121-124. Disponible en:http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0370-41061980000200006&script=sci_arttext.

Consulta: 13-08-2015. Lexilogos. Dictionaire Frances en ligne

<http://www.cnrtl.fr/definition/concevoir>. 13-08-2015.

<http://medical-dictionary.thefreedictionary.com/> consulta: 13-08-2015. Langman, Embriología Médica. 5a Edición. Editorial Panamericana. 1999: p. 3. Langman, Embriología Médica. 2a Edición. Editorial Interamericana. 1969. Moore, Keith L. & Persaud, T.V.N., Embriología clínica. Interamericana-McGraw-Hill, 2004. Healy, Edwyn F. Ética Médica, México, Editorial Buena Prensa, 1959: p. 213.

31 Moore and Persaud. Embriología clínica, 5a edición, Editorial Interamericana McGraw-Hill, México, 2005.

32 P.E. Solomon, L.R. Berg, D.W. Martín, C. Ville, Biology (3a Edic.), Saunders College Pub. 1985, también ver: M. Abercrombie, C.J. Hickman, M.L. Johnson, Diccionario de Biología, Edit. Labor, Barcelona 1970, R. Rieger, A. Michaelis, M.M. Green, Glossary of Genetics and Cytogenetics, Spririger Verlag, Berlin, 1976. Carlson, Bruce M., Embriología humana y biología del desarrollo, España, Elsevier, 1999: p. 2, De la Garza González CE. 2012. Fertilización. El inicio de una nueva vida, en: Arteaga-Martínez M & García Peláez I. Embriología Humana y Biología del Desarrollo. Editorial Médica Panamericana, 2012, Healy, Edwyn F. Ética Médica. Editorial Buena Prensa, S.A. 1a. Edición. México, 1959. Moore, Keith L. & Persa UD, T.V.N., Embriología clínica. Interamericana Mc Graw-Hill, 2004.

33 Moore, K. Atlas de embriología clínica, Ed. Panamericana, México, 1996, p.1.

34 B. Smith, B. Brogard, Sixteen days, J. Med. Phil, 28, 2003, pp. 45-78.

35 Posee un genoma humano diferente al de sus padres, diferente proteoma y condiciones epigenéticas individuales, puede tener un sexo, grupo sanguíneo diferente al de su madre, etc.

36 Actas y Documentos. Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. San José, Costa Rica. 7-22 de noviembre de 1969: p. 161.

37 Moore and Persaud, 5a. edición, embriología clínica, editorial interamericana- McGraw- Hill. México. 2005.

38 Carlson, Bruce. Embriología Básica de Parten. Interamericana. 5a. México. 2000. P:3.

39 Anatomía y embriología de los vertebrados. Hildebrand, Milton (Autor) México: Limusa, 1982, Elementos de embriología; embriología general. Dollander, Alexis (Autor) Fenart, Raphael (Coautor) México: Limusa, 1986 Embriología básica. Moore, Keith L. (Autor) Persaud, T.V.N. (Coautor) México: Interamericana: McGraw-Hill, 1995. Embriología básica. Carlson, Bruce M. (Autor) México: Interamericana: McGraw-Hill, 1995. Langman: embriología médica/T.W. Sadler. Sadler, T.W. (Thomas W.) (Autor) Langman, Jan Buenos Aires: Editorial Médica Panamericana, 1996. Langman: embriología médica con orientación clínica. Sadler, T. W. (Thomas W.) (Autor) Langman, Jan Buenos Aires: Editorial Médica Panamericana, 2004. 9a. ed. Biología del desarrollo/Scott F. Gilbert. Gilbert, Scott F., (Autor) Buenos Aires; Madrid: Editorial Médica Panamericana, c2005. 7a ed.

40 Findlay, K. citado por Jouve de la Barreda, Nicolás. Embrión humano. Vida humana en La desprotección del no nacido en el siglo XXI, editado por Zurriarain, Roberto Germán, Madrid, Ediciones Internacionales Universitarias, 2012, pp. 37-38.

41 Ver:

http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/arrets/10c034_en.pdf

42 Barker DJP. The fetal and infant origins of adult disease: BMJ1990; 301: 1111

43 Nathanielsz PW. Fetal Programming: How the Quality of Fetal Life Alters Biology for a Lifetime. NeoReviews 2000; 1(7):eI26-eI31.

44 Hocher B, Slowinski T, Bauer CH, Halle H. The advanced fetal programming hypothesis. *Nephrol Dial Transplant* 2001; 16:1298-1305, Wilson J. The Barker hipótesis. *Ananalysis. The Australian and New Zealand Journal of Obstetrics and Gynaecology* 1999; 39(1): 1-7, Martínez de Villarreal Laura E. Programación fetal de enfermedades expresadas en la edad adulta. *Medicina Universitaria*.2008. Vol. 10, núm.39, Peter D. Gluckman, M.D, D. S.C, Mark A. Hanson, D. Phil., Cyrus Cooper. Effect of in utero and early life conditions on adult Health and disease. *New England Journal Medicine*. 2008. Vol. 359, 61- 73.

45 Viabilidad es la cualidad de viable (que tiene probabilidades de llevarse a cabo o de concretarse gracias a sus circunstancias o características). El concepto también hace referencia a la condición del camino donde se puede transitar. Lee todo en: Definición de viabilidad-Qué es, Significado y Concepto

<http://definicion.de/viabilidad/#ixzz4K3j3tQ83>

46 Cfr. Liley, A.W., Intrauterine transfusión of foetus in hemolytic disease. *Br Med J.*, 1963; 5365: 1107-1109.

47 Cfr. Scrimgeour, J.B. Other techniques for antenatal diagnosis, Emberry, H.E.H (ed.), *Antenatal diagnosis of genetic disease*, N.Y. 1973, PP. 40-57.

48 Cfr. Harrison, M. R., Golbus, M.S., Filly, R.A., *The unborn patient. Prenatal diagnosis and treatment*, Grune & Stratton, Orlando, Florida, 1984, p. 440.

49 Se puede consultar en:

www.ifmss.org, 13-11-2016.

50 *Jama*, Aug 14,1981; 246(7): pp. 772-773.

51 Harrison y compañeros definen los riesgos y beneficios del diagnóstico y tratamiento fetal. Lo que se pretende es corregir o, al menos, mejorar una malformación.

52 Cfr. Pringle, K.C., *Fetal surgery: it has a past, has it a future: Fetal Ther.* 1986, 1: 23-31.

53 Ídem.

54 Valor que se precisará más adelante.

55 Entre otros, Peter Singer, J. Harris, Engelhardt, Joseph Fletcher, Hoerster, etcétera.

56 Caso *Artavia Murillo y otros vs Costa Rica*, parr. 187.

57 Entre otros el Dr. Juan Ramón La Cadena.

58 *Ibidem* p.256.

59 *Ibidem* p.43.

60 Tapia, R., La formación de la persona durante el desarrollo intrauterino, desde el punto de vista de la neurología, s/f, s/e, publicado en www.colbio.org.mx Este texto se encuentra de la exposición que el propio Ricardo Tapia realizó para el Seminario de bioética organizado por la SCJN, el día 4 de diciembre de 2007, y Valdés, M., El problema del aborto: tres enfoques, en Vázquez, R. (comp.), *Bioética y derecho. Fundamentos y problemas actuales*, FCE, México, 2004, p.136.

61 Jouve de la Barreda, Nicolás, *Entidad del embrión Humano. Una explicación genética del desarrollo embrionario y la macro evolución*, se puede consultar en:

<http://www.bioeticaweb.com/content/view/4515/782/lang.es/,consulta:26-11-2007>.

62 Cfr. Guerra López, Rodrigo, *Bioética y norma personalista de la acción. Elementos para una fundamentación personalista de la bioética*, en Tomás y Garrido, Gloria María, *la bioética: un compromiso existencial y científico, fundamentación y reflexiones*, textos de bioética, Universidad Católica san Antonio por Quaderna editorial, España, 2005, p. 80 y ss.

63 Cfr. Kant, I, *Fundamentación para una metafísica de las costumbres*, Trad. Cast. R.R. Aramayo, Alianza, Madrid, 2002.

64 Consejo de Europa, Recomendación 1046 sobre el uso de los embriones y fetos humanos con fines diagnósticos, terapéuticos, científicos, industriales y comerciales, 38a Sesión Ordinaria, 1986, n.10.

65 Rae, Se puede consultar en: <http://buscon.rae.es/drael/12-01-2012>.

66 Vol. V, Oxford 1978.

67 Según el “Dictionnaire del “Académie Française”, quiere decir: “Qui par sa nature est joint inséparablement á un sujet” .

68 Sentencia en el asunto C-34/10 *Oliver Brüstle / Greenpeace eV*, Se puede consultar en: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?langua=es&jur=C,T,F&num=34/10&td=ALL.,29-11-2015>.

69 M. KloePFer, grundrechtstatbestand und grundrechtsschranken in der rechtsprechung der bundesverfassungsgerichts - dargestellt am beispiel der menschenwürde, en Festgabe für das Bundesverfassungsgericht, vol. II, 1976, p. 412.

70 Agnes van der Heide. End-of-Life Practices in the Netherlands under the Euthanasia Act. The new england journal of medicine. 356;19, 2007.

71 Peris, Manuel. Juez, Estado y Derechos Humanos. Editorial Fernando Torres. Valencia 1976.

72 Gómez Máximo, Pacheco, El concepto de derechos fundamentales de la persona humana, en Liberamicorum, Fix-Zamudio, Héctor, Volumen I, Primera Edición: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1998.

73 Ibidem.

74 Para mayor análisis ver la resolución completa, así como el voto disidente del Juez Eduardo Vio Grossi, se puede consultar en:

http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_257_esp.pdf, 12-23-2015.

75 Párr. 264.

76 Caso Myrna Mack Chang, Sentencia de 25 de noviembre de 2003, Serie C N° 101, párr. 152; Caso Juan Humberto Sánchez, Sentencia de 7 de junio de 2003, Serie C N° 99, párr.110; Caso 19 Comerciantes, Sentencia de 5 de julio de 2004, Serie C N° 109, párrs. 152 y 153; Caso de la Masacre de Pueblo Bello, Sentencia de 31 de enero de 2006, Serie C N° 140; Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya, sentencia de 29 de marzo de 2006, Serie C N° 146, párr. 150; Caso Baldeón García, Sentencia de 6 de abril de 2006, Serie C N° 147, párr. 82; Caso de las Masacres de Ituango, Sentencia de 1 de julio de 2006, Serie C N° 148, párr. 128; Caso Ximenes Lopes, Sentencia de 4 de julio de 2006, Serie C N° 149, párr. 124; Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia), Sentencia de 5 de julio de 2006, Serie C N° 150, párr. 63; Caso Albán Cornejo y otros, Sentencia de 22 de noviembre de 2007, Serie C N° 171, parr. 117.

77 Castillo González y Otros Vs. Venezuela y Masacres de El Mozote y Lugares Aledaños Vs. El Salvador, ambas sentencias de octubre de 2012.

78 Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 25 de noviembre de 2006, párr.292.

79 Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 8 de julio de 2004, párr. 67, x).

80 En esta línea de interpretación expansiva, la Corte IDH ha entendido que el artículo 29.b de la CADH expresamente obliga a un examen judicial que incorpore, al momento de determinar el alcance de los derechos, todas aquellas normas jurídicas, tanto nacionales como internacionales, que hayan reconocido un derecho de forma más extensa. En este sentido, la Corte IDH se ha referido constantemente a diversos instrumentos internacionales, ya sean regionales o universales, con el fin de dar sentido a los derechos reconocidos en la CADH, pero atendiendo a las circunstancias específicas del caso. Véanse, por ejemplo, Corte IDH, Caso Las Palmeras vs. Colombia (Fondo), Sentencia del 6 de diciembre de 2001, serie C, núm. 90; Corte IDH, Caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala (Fondo), Sentencia del 25 de noviembre de 2000, serie C, núm. 70 (alcance del derecho a la vida en situaciones de conflictos armados no internacionales); Corte IDH, Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia del 1 de julio de 2006, serie C, núm. 148 (prohibición del trabajo forzado u obligatorio); Corte IDH, Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia del 2 de julio de 2004, serie C, núm. 107 (relación entre la libertad de expresión y la sociedades democráticas); Corte IDH, Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala (Fondo), Sentencia del 19 de noviembre de 1999, serie C, núm. 63 (derechos específicos de los niños y niñas, menores de 18 años); y Corte IDH, Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia del 17 de junio de 2005, serie C, núm. 125 (derecho a la propiedad comunal de los pueblos indígenas), entre otros.

81 Véanse, por ejemplo, Corte IDH, Caso Las Palmeras vs. Colombia (Fondo), doc. cit., y Corte IDH, Caso Radilla Pacheco vs. México (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia del 23 de noviembre de 2009, serie C, núm. 209 (interpretación restringida del alcance del fuero militar, entendiendo éste como una limitación a ciertos derechos de la víctima y al principio de unidad jurisdiccional); Corte IDH, Caso Boyce y otros vs. Barbados (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia del 20 de noviembre de 2007, serie C, núm. 169; Corte IDH, Caso Benjamin y otros vs. Trinidad y Tobago (Excepciones Preliminares), Sentencia del 1 de septiembre de 2001, serie C, núm. 81; Corte IDH, Caso Constantine y otros vs. Trinidad y Tobago (Excepciones Preliminares), Sentencia del 1 de septiembre de 2001, serie C, núm. 82; y “Voto razonado del juez Sergio García Ramírez en el caso Raxcaco Reyes vs. Guatemala. Sentencia del 15 de septiembre de 2005”, en Corte IDH, Caso Raxcacó Reyes vs. Guatemala (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia del 15 de

septiembre de 2005, serie C, núm. 133, (interpretación restringida de las condiciones bajo las cuales se puede imponer la pena de muerte), entre otras decisiones.

82 Véanse, por ejemplo, Corte IDH, Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia del 29 de marzo de 2006, serie C, núm. 146 (si por una actuación negligente del Estado no se puede establecer la fecha de la muerte de las presuntas víctimas, para efectos de determinar la competencia temporal de la Corte IDH, ésta podrá conocer de las violaciones, en aplicación “procesal” del principio pro persona); y Corte IDH, Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia del 31 de enero de 2006, serie C, núm. 140, y Corte IDH, Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia del 24 de noviembre de 2006, serie C, núm. 158 (el no haber otorgado un poder formal de representación ante la Corte IDH no es un argumento para excluir a una persona como víctima potencial de un caso).

83 Bioética y los Derechos del Niño, 31 C/12 18 de julio de 2001 Original: Francés, Conferencia General 31ª reunión, París 2001, celebrado en Mónaco del 28 al 30 de abril de 2000, Anexo II, p. 2.

84 Párr.66.

85 Corte IDH, Condición Jurídica y Derechos humanos del Niño, Opinión Consultiva OC-17/02, del 29 de agosto de 2002, Serie A No. 17, párr. 54.

86 Emitida durante el periodo de sesiones de dos mil y aprobada el once de mayo de dicho año.

87 Dentro de la locución “nadie” se comprende todo ser humano, lo que supone que ninguna vida humana puede ser privada arbitrariamente. La prohibición de no imponer la pena de muerte a las mujeres embarazadas revela la clara intención de proteger al natus pues el compromiso de no aplicar dicha pena no se sustenta en su calidad de mujer como tal, sino en su estado de gravedad, de lo que deriva que una vez concluido este estado, ya no subsistiría la prohibición.

88 Cfr. Rrodolfo Carlos, Barra, La Protección Constitucional del Derecho a la Vida, Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1996, pp. 41 y 42.

89 La Declaración de Viena, adoptado por la segunda Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993: “Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e inter-

dependientes y están relacionados entre sí. La comunidad debe tratar los derechos humanos en forma global de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos la misma importancia.” (párr. 5).

90 Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 6, párr. 1 (1982), mismo que se repite en la Observación general N° 14 Párr. 1 (1984).

91 Comité de Derechos Humanos, caso A.R.J. c. Australia, párr.6.8 (1997); G. T. c. Australia, párr. 8.1 (1998).

92 Corte Interamericana, Caso de la Masacre de Pueblo Bello c. Colombia, párr. 120 y Caso del Penal Miguel Castro Castro c. Perú, párr. 237, entre otras.

93 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-I6/99, párr. 135.

94 Corte Interamericana, Caso Comunidad indígena Yakye Axa c. Paraguay, párr. 161.

95 Caso de los Niños de la Calle (Villagrán Morales y Otros), Sentencia de 19 de noviembre de 1999, Serie C N° 63, párr. 144.

96 Caso Familia Barrios Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2011. Serie C No. 237, párr. 48.

97 Corte Interamericana, Caso comunidad Sawhoyamaya c. Paraguay, párr. 150 y Masacres de Ituango c. Colombia, párr. 128, entre otras.

98 Corte Interamericana, Caso Masacres de Ituango c. Colombia, párr. 129 y Caso Zambrano Vélez y otros c. Ecuador, párr. 79.

99 CIDH, caso Remolcador 13 de marzo c. Cuba, párr. 79 (1996).

100 CIDH, caso Remolcadora 13 de marzo, párr. 79. Ver también Sequieras Mangas c. Nicaragua, párr. 145 (1997). La CIDH hace una exégesis de la relación y las diferencias entre los conceptos de Derecho Consuetudinario y de jus cogens en los párrafos 43 a 50 de su decisión de en el caso Domínguez c. Estados Unidos (2002).

101 CIDH, caso Edwards y otros c. Bahamas, párr. 109 (2001).

102 Diccionario de la Real Academia de la Lengua, se puede ver:

<http://dle.rae.es/?id=3QAUXFg>

103 Consejo Económico y Social Documentos Oficiales, 2014 Suplemento núm. 5, Comisión de Población y Desarrollo, Informe sobre el 47° período de sesiones (26 de abril de 2013 y 7 a 11 de abril de 2014) E/2014/25-E/CN.9/2014/7, se puede consultar en:

http://www.unfpa.org/sites/default/files/event-pdf/N1431_211_SP.pdf

104 Observación general N° 15 (2013) sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24), se puede consultar en:

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/GC.15-Sp.pdf>

105 Para más información, ver:

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3104/38.pdf>

106 Constitución de la República de El Salvador (1983) Título 1/ Capítulo Único/ La Persona Humana y los Fines del Estado Art. 1.- El Salvador reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado, que está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común. Asimismo reconoce como persona humana a todo ser humano desde el instante de la concepción. (12) Constitución de la República de Guatemala del 14 de enero de 1986. Artículo 3: “El Estado garantiza y protege la vida humana desde su concepción, así como la integridad y la seguridad de la persona”. Constitución de la República de Chile de 1980. Artículo 19: “La constitución garantiza a todas las personas: El derecho a la vida y a la integridad física y psíquica. La ley protege la vida del que está por nacer.” Constitución de la República de Venezuela de 1961. Artículo 74: “La maternidad será protegida, sea cual fuere el estado civil de la madre. Se dictarán las medidas necesarias para asegurar a todo niño, sin discriminación alguna, protección integral, desde su concepción hasta su completo desarrollo, para que éste se realice en condiciones materiales y morales favorables”. Constitución de la República de Ecuador de 1987.

Artículo 25 inc. 3°: “El hijo será protegido desde su concepción y se garantiza el amparo del menor a fin de que su crecimiento y desarrollo sean adecuados para su integridad moral, mental y física, así como para su vida en el hogar”.

Constitución de la República de Colombia de 1991.

Artículo 11: “El derecho a la vida es inviolable”.

Constitución de la República de Perú de 1993.

Artículo 2: Derechos fundamentales de la persona

“Toda persona tiene derecho: A la vida, a su identidad, a su integridad moral, síquica y física, y a su libre desarrollo y bienestar. El concebido es sujeto de derecho en todo cuanto le favorezca”.

Palacio Legislativo de San Lázaro
a 14 de diciembre de 2017

Diputada Rosalina Mazari Espín (rúbrica)

Proposiciones

CON PUNTO DE ACUERDO, POR EL CUAL SE EXHORTA A LA COMISIÓN DE ENERGÍA DE ESTA SOBERANÍA A DICTAMINAR CON LA MAYOR BREVEDAD LA INICIATIVA QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 46 Y DÉCIMO OCTAVO TRANSITORIO DE LA LEY DE HIDROCARBUROS, A CARGO DE LA DIPUTADA NORMA ROCÍO NAHLE GARCÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

La suscrita diputada Norma Rocío Nahle García, integrante de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en los artículo 6, fracción I, 79, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de este pleno la siguiente proposición con punto de acuerdo al tenor de las siguientes

Consideraciones

El primero de febrero del presente año se presentó la iniciativa para reformar los artículos 46 y decimotercero transitorio de la Ley de Hidrocarburos. El contenido nacional ha sido considerado en un porcentaje muy bajo en la reforma energética.

Esto ha dado lugar a niveles de desempleo sin precedentes en la historia del sector. Además de la afecta-

ción laborar, el país también está perdiendo capital humano altamente capacitado.

Por ejemplo, para conservar el empleo, trabajadores de plataformas petroleras en el Golfo de México han sido sometidos a “paros técnicos”, es decir, jornadas laborales que van de una semana o 14 días a mar abierto con descansos de 28 a 42 días, sin goce de sueldo.

También se observa que las empresas petroleras y de servicios que se han adjudicado contratos han privilegiado la contratación de mano de obra extranjera. No sólo eso, Óscar Orta, representante de Manpower para la región norte del país, señaló que las empresas dedicadas al sector petrolero ofrecen sueldos más altos y mejores prestaciones a ingenieros y obreros extranjeros que a nacionales.

En Tabasco y en Veracruz, las zonas petroleras más importantes del país, es en donde hay un mayor desplazamiento de la mano de obra nacional por extranjeros.

Las empresas argumentan que sus trabajadores están mejor capacitados, además de que necesitan demostrar curricularmente, ante la CNH, que los técnicos e ingenieros propuestos tienen la capacitación necesaria.

Sin embargo, no todos los ingenieros extranjeros han cumplido con los requerimientos que exige la CNH.

Paradójicamente a la política del Ejecutivo nacional, el recién electo presidente de los Estados Unidos de América (EUA), Donald Trump, está exigiendo 100 por ciento de contenido nacional. Ha emprendido una política proteccionista no sólo para la industria automotriz, busca la autonomía energética y las cuantiosas ganancias que se obtiene de la refinación y la petroquímica. Aproximadamente 80 por ciento del crudo mexicano se exporta a EUA, después México lo importa transformado en gasolinas y petroquímicos de los que la menos obtiene 77 veces más de la ganancia que se tiene exportando crudo.

Hay razones de interés nacional, de lo que debiera ser parte de una política energética orientada a fortalecer la planta laboral del país y conservar la autonomía energética, Morena propuso las siguientes reformas:

Al artículo 46 de la Ley de Hidrocarburos se propone que al menos se incorpore el sesenta y cinco por cien-

to de contenido nacional en bienes de capital intermedios, en el transcurso de máximo cinco años y, al menos noventa por ciento de mano de obra nacional y de trabajo calificada en el transcurso de máximo tres años. Estos porcentajes se deberán considerar para asignaciones y contratos de exploración y extracción de hidrocarburos.

Dicha meta no excluirá la exploración y extracción de hidrocarburos en aguas profundas y ultra profundas. La Secretaría de Economía, con la opinión de la Secretaría de Energía, deberá establecer una meta de contenido nacional acorde con las características de dichas actividades y de mano de obra nacional y de trabajo calificada.

También los asignatarios y contratistas deberán cumplir individualmente con el porcentaje de contenido nacional que la Secretaría de Energía, con la opinión de la Secretaría de Economía, deberá establecer en las asignaciones y contratos para la exploración y extracción, el porcentaje señalado en el primer párrafo del presente artículo.

Las asignaciones y contratos de exploración y extracción deberán incluir un programa de cumplimiento del porcentaje de contenido nacional y de mano de obra nacional y de trabajo calificada a que se refiere el párrafo anterior, incluyendo los plazos y etapas aplicables. Para el caso de los contratos para la exploración y extracción, la meta de contenido nacional deberá ser incluida en las bases del procedimiento de licitación y adjudicación de los mismos.

Finalmente, la Secretaría de Energía deberá definir la metodología para medir y asegurar que los contratistas y asignatarios cumplan con los porcentajes de contenido nacional establecidos en esta iniciativa.

Por lo expuesto y de conformidad con las disposiciones invocadas en el proemio, se somete a consideración del pleno el siguiente

Punto de Acuerdo

Único. Se exhorta a la Comisión de Energía de la Cámara de Diputados para que la mayor brevedad dicte la iniciativa con proyecto de decreto que reforman los artículos 46 y decimotercero transitorio de la Ley de Hidrocarburos, con el objetivo de incrementar

el contenido nacional en los contratos de exploración y producción de hidrocarburos en al menos en sesenta y cinco por ciento, presentada el 1 de febrero de 2017 y por el Grupo Parlamentario de Morena, que fue turnada para dictamen.

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 14 de diciembre de 2016.

Diputada Norma Rocío Nahle García (rúbrica)

CON PUNTO DE ACUERDO, POR EL CUAL SE EXHORTA A LA COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL DE ESTA SOBERANÍA A DICTAMINAR LA INICIATIVA QUE EXPIDE DE LEY PARA PREVENIR EL DESPERDICIO DE ALIMENTOS, A CARGO DE LA DIPUTADA NORMA ROCÍO NAHLE GARCÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Norma Rocío Nahle García, diputada federal de la LXVIII Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en el numeral 1, del artículo 6 y numeral 1, fracción II, del artículo 79, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno la presente proposición con punto de acuerdo, bajo las siguientes

Consideraciones

Primera. Que en mi carácter de diputada federal perteneciente al Grupo Parlamentario de Morena de esta LXIII Legislatura, con fecha 10 de marzo de 2016, presenté ante el pleno de la Cámara de Diputados un proyecto de decreto que expide la Ley para prevenir el Desperdicio de Alimentos.

El decreto de Ley para prevenir el Desperdicio de Alimentos tiene como objetivo:

Crear conciencia, prevenir y reducir el despilfarro de alimentos, así como fomentar la donación a la población más desprotegida, asimismo tiene como propósito movilizar a la sociedad para disminuir el hambre de millones de mexicanos.

Una solución al desperdicio de alimentos consiste en donarlos a bancos de alimentos o comedores públicos. Los bancos de alimentos recolectan y distribuyen alimentos que ya no son comercializables pero que pueden consumirse y los envían a instituciones de asistencia social y comunidades marginadas.

Importantes empresas locales y transnacionales apoyan a los bancos de alimentos. Sin embargo, un gran número de empresas no donan porque consideran que podría perjudicar sus ventas, a pesar de que la Ley del Impuesto sobre la Renta y en el Código Fiscal de la Federación establece beneficios fiscales a quienes donen bienes básicos para la subsistencia humana en materia de alimentación

Enfrentar el desperdicio de alimentos nos ayudará a construir un futuro sustentable. Terminar con el hambre y la desnutrición que padecen millones de mexicanos.

Segunda. Que durante la sesión parlamentaria del 10 de marzo de 2016 se turnó a la Comisión de Desarrollo Social con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados en términos del artículo 182 del Reglamento de la Cámara de Diputados, mismo que a la letra establece que:

Artículo 182.

1. Todo asunto turnado a comisión deberá ser resuelto por esta, dentro de un término máximo de cuarenta y cinco días, a partir de la recepción formal del asunto, con las salvedades que este Reglamento y la Constitución establecen.

Tercera. Que con fecha 31 de mayo se modificó el turno y pasó a las Comisiones Unidas de Desarrollo Social y de Economía, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública y con fundamento en el artículo 182, numeral 4 se le concedió una prórroga hasta el 30 de septiembre de 2016 con el propósito de proceder a dictaminarla.

Cuarta. Una vez agotado el plazo señalado en la prórroga y como se establece en el artículo 182, numeral 3:

La comisión tendrá como término para dictaminar las proposiciones, hasta el fin de cada periodo ordinario de sesiones.

La dictaminadora estuvo imposibilitada para dictaminar la iniciativa, por lo que precluyó.

Quinta. La iniciativa de Ley para Prevenir el Desperdicio de Alimentos nuevamente fue presentada con fecha 3 de mayo de 2017, ante el pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Sexta. Durante la sesión parlamentaria del 3 de mayo de 2017 se turnó el decreto que expide la Ley para Prevenir el Desperdicio de Alimentos a la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados.

Séptima. La Comisión de Desarrollo Social solicitó una prórroga, otorgada el miércoles 12 de julio de 2017, con base en el artículo 185 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sin embargo hasta la fecha la Comisión de Desarrollo Social no ha emitido el dictamen correspondiente.

Por las razones expresadas y con fundamento en las disposiciones invocadas, se propone el siguiente

Punto de Acuerdo

Único. Se exhorta respetuosamente a la Comisión de Desarrollo Social para que se discuta y se dictamine la

iniciativa de Ley para prevenir el Desperdicio de Alimentos, presentada por el Grupo Parlamentario de Morena, el 3 de mayo de 2017.

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 14 de diciembre de 2017.

Diputada Norma Rocío Nahle García (rúbrica)

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 15960. Teléfono: 5036 0000, extensión 54046. **Dirección electrónica:** <http://gaceta.diputados.gob.mx/>